
4100

УСТРОЙСТВО И УПРАВЛЕНІЕ

ГОРОДОВЪ РОССІИ.

ТОМЪ II.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ВЪ НАСТОЯЩЕМЪ СТОЛѢТІИ.

И. Дитятина.

ЯРОСЛАВЛЬ.
Въ типографіи Г. В. Фалькъ.
1877.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ
ВЪ
РОССІИ.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ДО 1870 ГОДА.

И. Дитятина.

ЯРОСЛАВЛЬ.
Въ типографіи Г. В. Фалькъ.
1877.

Печатано по опредѣленію Совѣта Демидовскаго Юридическаго Лицея
августа 16 дня 1877 года.
Директоръ **М. Капустинъ**.



Настоящій трудъ есть только продолженіе предпринятаго авторомъ три года тому назадъ изслѣдованія о городскомъ устройствѣ и управленіи нашего отечества. Первый томъ этого изслѣдованія былъ изданъ въ концѣ 1874 года; основнымъ содержаніемъ его было устройство и управленіе нашихъ городовъ въ XVIII столѣтіи. Во второмъ томѣ авторъ думалъ дать посильный очеркъ городскаго устройства и управленія въ настоящемъ столѣтіи, начиная съ царствованія императора Павла и кончая нашимъ временемъ, и этимъ томомъ заключить свое изслѣдованіе Но, вопреки ожиданіямъ, изслѣдованіе такъ разрослось въ объемѣ, что второй томъ пришлось раздѣлить на двѣ части: одна—городской административный строй до введенія городоваго положенія 1870 года; другая—самое это положеніе. Настоящая книга и есть только одна первая часть втораго тома. Несмотря на это, она, однако, представляетъ собою совершенно самостоятельное цѣлое, излагая, такъ сказать, судьбу городоваго положенія Екатерины II, со смерти этой императрицы до введенія нынѣшняго городоваго положенія.

Та же, въ сущности, причина—неожиданное увеличеніе объема книги—заставила автора поступиться и самымъ планомъ изслѣдованія, котораго онъ держался въ первомъ томѣ. Онъ долженъ былъ отказаться, вопервыхъ, отъ разсмотрѣнія отдѣльныхъ сословныхъ учрежденій вообще и цеховаго строя въ частности; во вторыхъ, онъ не нашелъ возможнымъ остановиться и на устройствѣ городской полиціи. Обѣ эти стороны городскаго устройства и управленія, каждая въ отдѣльности, могутъ служить предметомъ спеціальнаго изслѣдованія. Предлагаемая книга, поэтому, содержитъ въ себѣ изслѣдованіе исключительно городскаго общественнаго строя, т. е., другими словами, обще-городскихъ выборныхъ учрежденій и органовъ, ихъ организаціи и функцій.

Въ предисловіи къ первому тому авторомъ было замѣчено,

что во второмъ томѣ онъ думаетъ дать сравнительному методу гораздо болѣе мѣста, чѣмъ въ первомъ, и поэтому значительную долю этого тома посвятить западно-европейскому городскому устройству. Онъ не отказывается отъ этого и теперь: уже и въ настоящей книгѣ, въ качествѣ введенія, сдѣланъ очеркъ развитія муниципальнаго строя въ главнѣйшихъ изъ западно-европейскихъ государствъ въ настоящемъ столѣтіи; во второй части настоящаго тома указанія на нѣкоторыя черты или, лучше сказать, начала муниципальнаго строя того или инаго государства будутъ имѣть мѣсто въ изслѣдованіи того или инаго вопроса по городовому положенію 1870 года, а также и тѣхъ теоретическихъ началъ самоуправленія вообще, городскаго въ частности, которымъ авторъ имѣетъ въ виду дать мѣсто во второй части этого втораго тома.

Настоящее изслѣдованіе въ значительной степени основывается на фактическихъ данныхъ, добытыхъ авторомъ изъ дѣлъ министерства внутреннихъ дѣлъ и одного изъ мѣстныхъ (ярославскаго) архивовъ. Доступъ къ дѣламъ министерства внутреннихъ дѣлъ автору доставленъ былъ въ теченіи двухъ лѣтнихъ мѣсяцевъ 1876 года г. директоромъ хозяйственнаго департамента того же министерства, Александромъ Даниловичемъ Шумахеромъ, которому авторъ и приноситъ здѣсь искреннюю благодарность. Авторъ считаетъ своею обязанностью выразить глубокую признательность также и нѣкоторымъ изъ служащихъ по второму городскому отдѣленію хозяйственнаго департамента за ту готовность, съ которою они дѣлали нужныя ему указанія, помогая оріентироваться въ дѣлахъ этого отдѣленія; изъ нихъ онъ въ особенности много обязанъ любезному содѣйствію начальника этого отдѣленія Михаила Степановича Кострова, доставившаго ему, между прочимъ, возможность воспользоваться однимъ изданіемъ департамента, котораго авторъ нигдѣ не могъ достать.—Авторъ занимался и въ архивѣ министерства, но къ сожалѣнію не могъ извлечь оттуда всего того, чѣмъ, кажется, богатъ этотъ архивъ по данному предмету; онъ не могъ этого сдѣлать потому, что многое, даже значащееся въ каталогахъ архива, не могло быть отыскано.

Не лишнее воспользоваться случаемъ, чтобы сказать здѣсь

нѣсколько словъ по поводу мѣстнаго архива, который открытъ былъ автору бывшимъ начальникомъ ярославской губерніи, вице-адмираломъ И. С. Унковскимъ. Авторъ извлекъ изъ этого архива все, кажется, что въ немъ содержится по предмету настоящаго изслѣдованія. Но онъ не можетъ не замѣтить, что онъ могъ воспользоваться этимъ всѣмъ лишь благодаря случайности, именно тому, что дѣла, обреченныя специальной коммиссіей на истребленіе, еще почему то не истреблены. Но эти, временно-спасшіяся дѣла не идутъ далѣе сороковыхъ годовъ настоящаго столѣтія; притомъ въ большинствѣ случаевъ они едва ли имѣютъ какое либо историческое значеніе: большею частію это все дѣла о возведеніи въ чины, о пріобрѣтеніи собственности, о судимости и т. п.; все же, такъ или иначе касающееся административнаго строя, административной практики, вѣроятно, какъ ненужное ни для какихъ практическихъ справокъ, обречено на истребленіе и истреблено. Это положеніе вещей невольно вызываетъ вопросъ, чѣмъ руководятся при сортировкѣ архивныхъ дѣлъ, обрекая одни изъ нихъ на уничтоженіе, другія—на сохраненіе, тѣ спеціальныя коммиссіи изъ мѣстныхъ чиновниковъ, на которыя возлагается эта задача? Вопросъ въ высокой степени важный: отъ того или инаго разрѣшенія его зависитъ въ будущемъ возможность изученія многихъ сторонъ общественно-государственной жизни настоящаго. Понятно, какъ желательно, чтобы при очищеніи архивовъ руководились какими либо соображеніями помимо чисто канцелярскихъ.

Ярославль.
1 ноября 1877 года.

ВВЕДЕНІЕ.

Очеркъ развитія муниципальнаго строя нѣкоторыхъ государствъ западной Европы въ настоящемъ столѣтіи.

ГЛАВА I.

Муниципальный строй Франціи въ настоящемъ столѣтіи.

Во весь періодъ кануна великой революціи, т. е. въ теченіи всего XVIII столѣтія, города Франціи не пользовались ни малѣйшей дозой муниципальной автономіи. Еще въ послѣдніе годы XVII столѣтія города лишились права избранія муниципальныхъ должностныхъ лицъ, которыя обратились въ правительственныхъ агентовъ, притомъ, очень страннымъ путемъ: этотъ фактъ былъ вызванъ плачевнымъ состояніемъ финансовъ королевства. Какъ извѣстно, Людовикъ XIV прибѣгалъ особенно усердно, какъ къ средству поправленія разстроенныхъ финансовъ—къ созданію различнаго рода должностей и продажѣ ихъ частнымъ лицамъ; но онъ не ограничивался этимъ; онъ принялся за продажу и тѣхъ должностей, которыя уже существовали, выработавшись исторически; къ такимъ принадлежали муниципальныя должности французскихъ городовъ; не останавливаясь передъ правомъ городскаго населенія, правомъ, добытымъ имъ путемъ долгой борьбы, помощью той же королевской власти въ ея борьбѣ съ феодалами, избирать изъ своей среды администраторовъ города, Людовикъ XIV, не задумываясь, приступаетъ къ финансовой операціи надъ этимъ правомъ: въ 1681 году онъ продаетъ частнымъ лицамъ нѣкоторыя муниципальныя должности города Парижа; за этимъ первымъ шагомъ слѣдуетъ цѣлый рядъ запродажъ муниципальныхъ должностей въ

Ліонѣ, Тулонѣ, Бордо и другихъ болѣе мелкихъ городахъ. Отъ этихъ отдѣльныхъ мѣръ король не замѣдлилъ перейдти и къ общей. Въ 1692 году постановлено было, въ качествѣ общаго правила, что должности мэровъ и ихъ помощниковъ во всѣхъ городахъ королевства будутъ замѣщаться по назначенію короля [1]), т. е. другими словами—они будутъ продаваться въ частную, такъ сказать, собственность королевскою властью. Хотя de facto эти должности и не всегда продавались правительствомъ непремѣнно въ пожизненное владѣніе частнымъ лицамъ: хотя ихъ часто, такъ сказать, выкупали сами городскія общины; но тѣмъ не менѣе нельзя не видѣть въ этомъ постановленіи факта, указывающаго на полное паденіе городской автономіи; выкупъ этихъ должностей у правительства не могъ быть общимъ явленіемъ: онъ обусловливался экономическимъ состояніемъ каждой данной общины.

На выкупъ требовались не малыя суммы, въ особенности съ тѣхъ поръ, какъ должность мера стала продаваться лишь на три, даже на одинъ годъ. Частота взноса и размѣръ самой суммы, вызываемый «потребностями государственныхъ финансовъ» могли истощить общественную кассу любаго города. «Я пораженъ громадностью суммъ», пишетъ одинъ интендантъ къ генеральному контролеру въ 1764 г. въ письмѣ приведенномъ у Токвиля, «потраченныхъ для выкупа муниципальныхъ должностей». Отсюда, ясно, что если-бъ даже у города и ставало средствъ на покупку своихъ должностей, то во всякомъ случаѣ она совершенно раззорила бы городъ въ экономическомъ отношеніи, въ силу чего онъ ipso facto терялъ всякое значеніе автономической муниципіи. Онъ «только чувствовалъ бы тяжесть власти и привилегій этихъ должностей», какъ справедливо замѣчаетъ тотъ же интендантъ. Приэтомъ нужно имѣть въ виду, что правительство, какъ уже было замѣчено, не остановилось на продажѣ существующихъ только муниципальныхъ должностей: и въ городской администраціи, какъ въ обще-государственной, оно создавало цѣлый рядъ новыхъ [2])

---

[1]) Dareste de la Chavanne—Hist. de l'administr. en France, t. I p. 20. Исключеніе сдѣлано лишь относительно Парижа и Ліона, за которыми сохранена была должность prévôts des marhands. См. также Tocqueville—L'ancien régime, 5 ed., p. 63—65.

[2]) Въ одномъ городѣ Реннѣ въ теченіи 14 лѣтъ были учрежде-

должностей съ цѣлью продажи ихъ: суммы, потребныя на ихъ покупку, становились все громаднѣе.

Все равно, былъ ли такой образъ дѣйствій королевскаго правительства результатомъ какихъ либо политическихъ соображеній съ его стороны, какъ можно подумать, или исключительно «финансовыхъ потребностей», какъ думаетъ Токвиль; послѣдствія въ концѣ концовъ однѣ и тѣже: муниципальной автономіи, какъ я уже—сказалъ, въ XVIII ст. не существовало [1]); правительственная опека наложила руку на городскую администрацію сильнѣе даже, чѣмъ можно подумать съ перваго взгляда. Этому взгляду не противорѣчитъ то обстоятельство, что во второй половинѣ XVIII ст. за городами было признано право избранія на муниципальныя должности и признавалось за ними въ теченіи семи лѣтъ [2]). Намъ кажется, этотъ фактъ еще болѣе рельефно характеризуетъ полное паденіе городской автономіи: города сдѣлались объектомъ всевозможныхъ операцій со стороны королевскаго правительства; когда-то гордое, кичливое городское населеніе стало послушнымъ, часто заискивающимъ исполнителемъ воли сильной центральной власти [3]).

ны новыя должности: 19 офицерскихъ должностей городской милиціи и болѣе дюжины гражданскихъ должностей. Dareste de la Chavanne Ib. 212—13. По свидѣтельству Шеффнера въ теченіи времени отъ 1691 г. до 1709 г. во Франціи создано было болѣе 40000 должностей, такъ или иначе касающихся городскаго строя. См. его Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, t. II, s. 611.

[1]) F. Béchard въ своемъ соч. de l'Administration intérieure de la France приводитъ мѣсто изъ жалобы прованскаго парламента; изъ него видно, какъ смотрѣли французы на возможность соединенія продажи муниципальныхъ должностей съ автономіей: «невозможно», говорилъ парламентъ, «противно здравому смыслу, чтобы нація сохранила какое либо вліяніе на муниципальное управленіе, потерявъ право выбора администраторовъ». T. I, p. 65

[2]) Эдиктъ, возстановившій это право городовъ, былъ изданъ въ августѣ 1764 г., а въ ноябрѣ 1771 г. изданъ былъ другой эдиктъ, снова уничтожавшій это право. Henrion Pansey—Du pouvoir municipal et de la police interieure des communes, 4 ed., p. 28. Выборы были возстановлены и раньше—въ 1717 г., но были отмѣнены еще скорѣе. Shaeffner—Ib. s. 608.

[3]) Не думаемъ, чтобы противорѣчило высказанному въ текстѣ

Мѣры правительства по отношенію къ городскимъ муниципіямъ не ограничились только продажей должностей; онѣ касались самаго управленія городскими дѣлами, его существа. Еще въ 1669 году всѣмъ городамъ предписано было отсылать свои годовыя смѣты на разсмотрѣніе интендантамъ, правительственнымъ чиновникамъ, завѣдывавшимъ провинціей. А при Людовикѣ XIV эти смѣты вслучаѣ превышенія ими опредѣленной суммы должны были регулироваться королевскимъ совѣтомъ. Подобнаго же рода мѣры приняты были правительствомъ и относительно займовъ городскихъ [1]).

Такихъ постановленій, касающихся той или другой стороны администраціи, издается цѣлый рядъ въ теченіи конца XVII и первой половины XVIII стол. Уже и они охватывали собой всю суть городскаго управленія, но въ 1764 году королевское правительство рѣшилось приступить къ изданію общаго положенія о городскомъ управленіи. Въ видѣ подготовительной работы предписано было всѣмъ интендантамъ собрать свѣдѣнія о современномъ состояніи городскаго управленія Франціи [2]); эти-то свѣдѣнія и живописуютъ передъ нами то плачевное состояніе, въ которомъ находился муниципальный строй этой страны за данное время. Оказалось что по формѣ, или лучше—по составу муниципальный строй представлялъ собою нѣчто очень пестрое, но по существу—замѣчательно однообразное: коллегіи, вѣдавшія городскія дѣла: corps de ville—коллегія исполнительная, и assemblée générale, избиравшее членовъ corps de ville—въ высшей степени разнообразны, по своему составу, въ различныхъ городахъ; притомъ самыя коллегіи эти имѣли мѣсто далеко не во всѣхъ городахъ [3]). Тѣмъ не менѣе, однако, существо, такъ сказать, духъ

взгляду также и то обстоятельство, что и послѣ эдикта 1771 года существовали еще нѣсколько городовъ, въ которыхъ (Dalloz-Répertoire, t. IX p. 166, § 58) муниципальныя должности оставались выборными. Одна ласточка, говорятъ, не дѣлаетъ весны.

[1]) Dareste de la Chavanne—Ib. p. 218.

[2]) Tocqueville—L'anc. rég. et. la révol., p. 65.

[3]) Тюрго въ своемъ мемуарѣ о муниципалитетахъ такъ изображаетъ это разнообразіе: «въ нѣкоторыхъ городахъ должности покупаются, въ другихъ—по несамостоятельности—они замѣщаются королемъ; въ однихъ это замѣщеніе производится изъ нѣсколькихъ, выбранныхъ

организаціи—одинъ и тотъ же: члены генеральнаго собранія вездѣ являются, или по праву рожденія, или по праву представительства извѣстными корпораціями, отжившими свой вѣкъ; благодаря этому муниципальное правленіе вездѣ представляло собою кучку людей, захватившихъ въ свои руки все; «мелкую олигархію» какъ выражается Токвиль; олигархію, которая вѣдала городскія дѣла какъ ей хотѣлось, не отдавая отчета горожанамъ, интересы которыхъ эти люди собственно говоря, должны были представлять; и въ тоже время заискивая и унижаясь передъ центральной властью или ея представителями въ провинціи. Тотъ же Токвиль въ томъ же, уже не разъ цитированномъ нами, сочиненіи приводитъ образчикъ такого униженія. «Мы никогда не противились вашей волѣ, монсеньоръ», пишутъ одни представители городскаго самоуправленія интенданту своей провинціи; «всепокорнѣйше просимъ васъ, монсеньоръ», пишутъ другіе, «осчастливить насъ своею благосклонностью и покровительствомъ; мы постараемся выказать себя достойными изъявленіемъ нашей покорности всѣмъ приказаніямъ вашего величія» [1]. Что же страннаго, послѣ этого, будетъ въ томъ фактѣ, что правительственные агенты проникали въ городское управленіе въ дѣйствительности несравненно глубже, чѣмъ имѣли на это право de jure; что страннаго, если эти агенты на самомъ дѣлѣ «одинаково вѣдали какъ, самыя ничтожныя, тамъ и самыя важныя дѣла города»; что они рѣшали всяческіе вопросы, касающіеся городской жизни, даже такіе, какъ вопросъ о праздникахъ: они «въ извѣстныхъ случаяхъ приказываютъ городскому населенію веселиться, заставляютъ его жечь потѣшные огни, устраивать иллюминацію [2].

Несмотря, однако, на такое отношеніе королевскаго правительства XVIII ст. къ городскому управленію; оно все таки не могло быть довольно послѣднимъ. Быть можетъ, именно въ силу такого отношенія это управленіе представляло собою нѣчто по истинѣ очень

городомъ кандидатовъ; въ другихъ—достаточно одного избранія. Въ однихъ городахъ муниципальныя должности срочны, въ другихъ онѣ—пожизнены; въ иныхъ даже наслѣдственны». Oeuvres I, (ed. de Guillaumin), p. 526—527.

[1]) Ib. p. 70

[2]) Ib.

плачевное особенно по отношенію къ финансовой сторонѣ его [1]. Это плачевное состояніе муниципальнаго строя обратило на себя вниманіе знаменитаго министра Людовика XVI, Тюрго. Въ 1775 году этотъ министръ представилъ своему королю спеціальную «записку» о муниципальномъ строѣ и выгодахъ, которыя правительство можетъ извлечь изъ него [2]. Въ этой запискѣ своей авторъ вмѣстѣ съ общими соображеніями о причинахъ отсутствія въ современной ему Франціи сознанія общности интересовъ, о средствахъ создать это сознаніе, сдѣлать изъ французовъ въ теченіи десяти лѣтъ націю qui ne serait pas reconnaissable et qui ..... serait infiniment audessus de tous les autres peuples, предлагаетъ проэктъ муниципальной организаціи своей страны (видимо въ качествѣ одного изъ этихъ средствъ).

Прежде всего Тюрго проэктируетъ построить общинную автономію городовъ на тѣхъ же самыхъ началахъ, какъ и деревенскую, приходскую. Въ стремленіи города «изолироваться отъ всего остальнаго въ государствѣ» Тюрго видитъ «вѣчный источникъ вражды»; въ этомъ стремленіи онъ видитъ и достаточную причину, чтобы «преобразовать всѣ существующія городскія муниципіи» [3].

И дѣйствительно въ своей запискѣ онъ строитъ общинную организацію какъ сельскую, такъ и городскую на одномъ и томъ же началѣ какъ относительно состава общины и ея учрежденій такъ и размѣра ея автономіи. И тамъ и здѣсь въ составъ общины, въ качествѣ ея полноправныхъ членовъ, входятъ только владѣльцы недвижимой собственности: тамъ—земли, здѣсь—дома съ находящейся подъ нимъ землей [4]. Однако не всѣ владѣльцы этой собственности являются одинаково полноправными, такъ сказать

---

[1]) Этого взгляда на дѣло, видимо, держался Тюрго: въ запискѣ, представленной имъ въ 1775 году Людовику XVI, о муниципалитетахъ, одну изъ «причинъ зла» онъ видитъ, между прочимъ и въ томъ, что «его величество обязанъ все рѣшать или самъ непосредственно или черезъ своихъ агентовъ»; что отъ него ждутъ приказаній «не только по всѣмъ предметамъ общественно жизни, но часто даже по предмету «пользованія своими, частными правами». Oeuvres, t. I, p. 504.

[2]) «Mémoirs sur les municipalités sur la hiérarchie qu'on pourrait établir entre elles et sur les services que le gouvernement en pourrait tirer».

[3]) Oeuvres I, 527.

[4]) Ibid. 512 и 527—8.

цѣльными гражданами. Такими гражданами являются: въ деревнѣ лишь лица, получающія съ земли чистаго дохода 600 ливровъ; а въ городѣ—обладающіе собственностью въ 1500 ливровъ [1]). Всѣ остальные собственники пользуются лишь опредѣленной частью гражданства, если можно такъ выразиться, соразмѣрно величинѣ своей собственности, т. е. они входятъ въ составъ одного сборнаго гражданина въ лицѣ избраннаго ими депутата, представителя; съ другой стороны, владѣющій собственостью вдвое большей 600 ливровъ представляетъ собою двухъ гражданъ, пользуется двумя голосами [2]). Такое основаніе права гражданства Тюрго избираетъ независимо отъ желанія избѣжать слишкомъ многолюдныхъ собраній, подкуповъ богатыми бѣдныхъ и т. п. еще и потому, что по его мнѣнію людьми дѣйствительно привязанными къ общинѣ являются лишь обладающіе недвижимой собственностью въ ней [3]). Собраніе этихъ-то гражданъ и составляетъ въ приходахъ, деревняхъ или маленькихъ городахъ муниципіи, учрежденія, непосредственно завѣдывающія всѣми дѣлами своей общины [4]). Въ большихъ же городахъ Тюрго находитъ необходимымъ обязать муниципальныя собранія выбирать, для непосредственнаго завѣдыванія дѣлами, особыхъ должностныхъ лицъ— «одного или двухъ на кварталъ или приходъ». Причемъ избираются эти лица или непосредственно муниципальными собраніями или чрезъ посредство избирателей. Въ очень же большихъ городахъ Тюрго предоставляетъ королю право назначать этихъ должностныхъ лицъ изъ нѣсколькихъ кандидатовъ, представленныхъ муниципальными собраніями [5]).

Въ городахъ этой послѣдней категоріи авторъ проэкта допускаетъ нѣсколько отдѣльныхъ собраній, число которыхъ обусловливается числомъ кварталовъ или приходовъ города [6]).

Этимъ и ограничивается по проэкту Тюрго, его въ высшей

---

[1]) Ibid. 513 и 530.

[2]) Ibid. 514—15 и 530. Приэтомъ, обладающій недвижимой собственностью въ нѣсколькихъ общинахъ долженъ имѣть право гражданства въ каждой изъ нихъ, p. 515.

[3]) Ibid. 510—11.

[4]) Ibid. 515 и 531.

[5]) Ibid. 531.

[6]) Ibid. 531—32.

степени простая муниципальная организація по отношенію къ ея составу.

Что касается предметовъ, завѣдыванье которыми отдается въ руки этихъ муниципалитетовъ, то къ нимъ Тюрго относитъ слѣдующее: во первыхъ—распредѣленіе налоговъ; во вторыхъ—все касающееся общественныхъ работъ и дорогъ, относящихся спеціально къ общинѣ; въ третьихъ, попеченіе о бѣдныхъ; и наконецъ, въ четвертыхъ, отношенія къ сосѣднимъ общинамъ и общественнымъ работамъ округа (arrondissement) и сношенія по этимъ вопросамъ съ высшимъ учрежденіемъ (l'autorité supérieure), которому подлежитъ рѣшеніе ихъ [1].

Всю массу этихъ мелкихъ муниципій Тюрго объединяетъ и вводитъ ихъ, въ качествѣ, такъ сказать, нисшей инстанціи въ цѣлый кругъ административныхъ учрежденій.

Разсмотрѣнныя нами низшія муниципальныя собранія должны были состоять, какъ мы видѣли, непосредственно изъ полноправныхъ гражданъ, членовъ общины. Муниципальныя собранія второй степени, напротивъ, проэктируются Тюрго изъ представителей, депутатовъ. Цѣль этихъ собраній— «установить ту цѣпь», посредствомъ которой наиболѣе отдаленныя общины могли бы входить въ сношенія съ королевской властью. Собранія эти составляются изъ представителей—по одному отъ каждаго—муниципальныхъ собраній первой степени; только большіе города посылаютъ по два, а Парижъ даже четыре депутата. Собранія этого порядка Тюрго называетъ окружными собраніями (l'assamblée d'arrondissement [2]). Функціи этого рода собраній состоятъ въ распредѣленіи разнаго рода обложеній между отдѣльными общинами; въ разсмотрѣніи и удовлетвореніи нуждъ этихъ послѣднихъ въ томъ случаѣ, если онѣ не могутъ удовлетворить ихъ сами. Наконецъ, эти собранія избираютъ изъ своей среды представителей въ муниципальныя собранія третьей степени, собранія провинціальныя [3]), которыя, такимъ образомъ, составляются изъ представителей собраній второй степени, имѣющихъ мѣсто въ

[1]) Ibid. 509.
[2]) Ibid. 534—5.
[3]) Ibid. 536—8.

предѣлахъ данной провинціи. Въ этого рода собраніяхъ разсматриваются нужды, касающіяся цѣлой провинціи или отдѣльнаго округа, когда этотъ послѣдній не въ состояніи удовлетворить ихъ собственными средствами. Они же распредѣляютъ налоги между отдѣльными округами [1]).

Въ томъ случаѣ, когда собранія провинціальныя, обсуждая тотъ или иной вопросъ, найдутъ, что дѣло касается цѣлаго государства, они переносятъ его въ общее муниципальное собраніе всего государства [2]).

Это общее собраніе—великій муниципалитетъ или королевскій—составляется въ свою очередь изъ представителей провинціальныхъ собраній, по одному отъ каждаго; но приэтомъ къ каждому депутату выбирается по одному кандидату для замѣны его на случай болѣзни и помощи въ его «кабинетной работѣ» [3]). Въ этомъ собраніи каждый изъ королевскихъ министровъ можетъ засѣдать съ правомъ голоса; «его можетъ почтить своимъ присутствіемъ и король», чтобы «изъявить свою волю». Обязанность собранія—распредѣленіе налоговъ между отдѣльными провинціями и удовлетвореніе нуждъ послѣднихъ въ случаѣ ихъ несостоятельности [4]). «Это установленіе», говоритъ Тюрго, обращаясь къ королю, «будетъ дополнять собою муниципальную организацію, завершать ее. Это будетъ то собраніе, благодаря которому въ рукахъ вашего величества окажутся сыновья самыхъ отдаленныхъ и самыхъ мелкихъ частей вашего королевства» [5]).

Всѣ эти собранія, начиная съ перваго и кончая послѣднимъ—только общинныя, муниципальныя собранія, а ни въ какомъ случаѣ не собранія государственныхъ чиновъ (Etats généraux). Онѣ вѣдаютъ лишь мѣстныя нужды и не обладаютъ ни малѣйшимъ значеніемъ по отношенію къ какимъ либо государственнымъ вопросамъ [6]).

---

1) Ibid. 538—39.
2) Ibid. 539.
3) Ibid. 540.
4) Ibid.
5) Ibid.
6) Ibid. 547—8.

Уже изъ этой оговорки Тюрго видно, какого отношенія ждалъ онъ къ своему проэкту со стороны короля. Онъ плохо надѣялся на благопріятный пріемъ. Въ этой же своей запискѣ онъ пускаетъ въ ходъ всякіе аргументы, чтобы доказать королю, что отъ предлагаемой реформы онъ можетъ ждать всякихъ благъ какъ для себя, такъ и для государства. Эта реформа сдѣлаетъ, по его мнѣнію, самые «налоги менѣе ненавистными народу», давъ въ тоже время возможность увеличивать ихъ; она дастъ возможность правительству избавиться отъ мелочей въ администраціи и обратиться къ «широкимъ взглядамъ мудраго законодательства» [1]. Наконецъ, благодаря этой реформѣ, пишетъ Тюрго королю, «по прошествіи нѣсколькихъ лѣтъ, ваше величество увидитъ новый народъ, первый изъ народовъ. Всеобщая нравственная разнузданность, подлость, интрига, жадность замѣнятся повсюду добродѣтелью, честностью, безкорыстіемъ. Ваше государство... умножитъ свои силы.... Европа будетъ смотрѣть на васъ съ удивленіемъ и уваженіемъ, а вашъ народъ—съ настоящимъ обожаніемъ» [2].

Но все напрасно: король не въ состояніи былъ понять своего великаго министра. Въ его проэктѣ онъ увидѣлъ стремленіе лишить его правъ абсолютнаго монарха; онъ увидѣлъ въ немъ измѣненіе государственной конституціи. Онъ провидитъ необычайную опасность въ желаніи Тюрго слить въ своихъ муниципальныхъ собраніяхъ всѣ сословія [3]. Однимъ словомъ, король нашелъ проэктъ Тюрго совершенно невозможнымъ къ осуществленію, не подозрѣвая того, что чрезъ тринадцать лѣтъ вынужденъ будетъ во многомъ осуществить его.

Черезъ годъ послѣ поднесенія королю своего проэкта Тюрго былъ удаленъ съ министерскаго поста. Онъ замѣненъ былъ Клюни, который въ очень короткій періодъ своего уплавленія успѣлъ отмѣ-

---

[1]) Ibid. 548.

[2]) Ibid. 549—50.

[3]) Лабулэ— «Французская администрація и законодательство» рус. пер. Ламанскаго, часть 2, стр. 152—54. За неимѣніемъ подъ руками этихъ лекцій Лабулэ въ подлинникѣ я долженъ былъ обратиться къ безобразному переводу; къ нему же я, къ моему сожалѣнію, вынужденъ обратиться, когда буду говорить о запискѣ Неккера: сочиненіями этого послѣдняго я не могъ воспользоваться.

нить и уничтожить все сдѣланное его великимъ предшественникомъ на благо его страны и возстановить всѣ тѣ порядки, которые не поднямъ а почасамъ приближали Францію къ перевороту. Его заступилъ знаменитый Неккеръ, которому, не смотря на его враждебныя отношенія къ Тюрго, пришлось, какъ умному человѣку, во многомъ относительно администраціи обратиться къ идеямъ Тюрго въ томъ числѣ и въ занимающемъ насъ вопросѣ.

Въ первое свое министерство Неккеръ уже нашелся вынужденнымъ поднять вопросъ о провинціальномъ управленіи. И онъ по примѣру Тюрго обратился къ королю съ запиской, въ которой указываетъ на чудовищныя злоупотребленія отживающей администраціи, указываетъ на нихъ, какъ на причину постоянно возрастающаго всеобщаго недовольства. Онъ указываетъ какъ на причину всего этого на самый строй администраціи, на характеръ должности интендантовъ и намѣстниковъ. Какъ радикальное средство Неккеръ предлагаетъ всѣ дѣла, касающіяся непосредственно благосостоянія и интересовъ мѣстнаго, провинціальнаго населенія, передать въ руки извѣстнаго слоя этого послѣдняго. Къ такимъ дѣламъ онъ относитъ: распредѣленіе налоговъ, дорожныя сооруженія благотворительныя учрежденія и т. п. Дѣлами этими будетъ завѣдывать особая «коммиссія собственниковъ». Нельзя не видѣть въ этомъ проэктѣ идеи Тюрго, но Неккеръ постарался съузить, окарнать ее до неузнаваемости: во первыхъ, коммиссіи эти будутъ дѣйствовать подъ непосредственнымъ надзоромъ королевскаго интенданта, который будетъ доводить до свѣдѣнія правительства обо всемъ, имѣющемъ происходить въ ихъ засѣдаіяхъ; во вторыхъ, онъ предлагалъ ввести новыя учрежденія, только въ качествѣ опыта, въ одномъ или нѣсколькихъ округахъ; и притомъ, выборную коммиссію собственниковъ замѣнить пока простой коллегіей назначенныхъ королемъ представителей отдѣльныхъ сословій. Эти коллегіи, очень немногочисленныя по составу, будутъ собираться разъ въ три года чуть не подъ предсѣдательствомъ интенданта, получавшаго право вмѣшиваться во всѣ пренія.

Нельзя не признать справедливымъ замѣчаніе Лабулэ, который называетъ этотъ «скромный» проэктъ «филантропической игрушкой». И однако, чтобы заставить короля согласиться на эту игрушку

Неккеръ находитъ необходимымъ доказывать, что, вводя ее, король не ослабитъ значенія своей верховной власти; а король не смотря на увѣренія своего министра, что эта «игрушка» избавитъ его величество отъ назойливыхъ претензій провинціальныхъ департаментовъ, значеніе которыхъ умалилося до нуля, все таки смущенъ былъ проэктомъ не мало, хотя и далеко не такъ, какъ запиской Тюрго [1]). Онъ согласился сдѣлать опытъ лишь въ двухъ маленькихъ провинціяхъ, Гвіени и Берри [2]).

Только позже, за два года до революціи, король, подъ вліяніемъ «счастливаго успѣха» опыта—какъ выражается онъ въ эдиктѣ 1787 года [3]), рѣшаетсяраспространить это «благо» на другія провинціи своего королевства, рѣшается сдѣлать это съ «единодушнаго» одобренія нотаблей, созванныхъ его министромъ Калонемъ въ февралѣ 1787 года.

Это «благо» формулировалось эдиктомъ 1787 года такъ: въ каждой провинціи—одно или нѣсколько провинціальныхъ собраній, и, «смотря по мѣстнымъ условіямъ»—частныя окружныя и коммунальныя собранія; составляются они изъ представителей всѣхъ трехъ сословій, несущихъ поземельныя или личныя подати; число представителей соотвѣтствуетъ значенію и пространству провинціи, округа или общины; приэтомъ число выбранныхъ первыми двумя сословіями не должно превышать число выбранныхъ третьимъ [4]). Президентство въ этихъ собраніяхъ поручается непремѣнно представителю дворянства или духовенства [5]).

Въ промежуткахъ между сессіями собраній—особыя коммиссіи (commissions intermedieures) подъ тѣмъ же предсѣдательствомъ [6]).

---

[1]) Лабулэ назв. соч. ibid. стр. 207—214.

[2]) Въ Берри муниципальныя учрежденія введены въ іюлѣ 1778 г. Richter, Staats-und-Gesellschaftsrecht der Französischen Revolution B. II, s. 89.

[3]) Recueil général des anciennes lois francaises t. XXVIII, p. 364, № 2350.

[4]) Ibid. № 2350 art. 1.

[5]) Ibid. art. 4.

[6]) Ibid. art. 1 и 4.

Эти собранія и коммиссіи вѣдаютъ вопросы: о распредѣленіи всѣхъ личныхъ и поземельныхъ налоговъ, какъ государственныхъ, такъ и земскихъ, идущихъ на удовлетвореніе нуждъ общинныхъ, окружныхъ, провинціальныхъ [1]). При каждомъ изъ провинціальныхъ и окружныхъ собраній состоитъ прокуроръ—синдикъ—въ качествѣ ихъ представителя [2]). Провинціальнымъ собраніямъ предоставляется право обращенія къ королю со всякаго рода представленіями и проэктами «полезными для блага народа»; при условіи однако не затрогивать вопроса о налогахъ [3]. Намѣтивъ, такимъ образомъ, въ этомъ эдиктѣ лишь, такъ сказать, общія черты муниципальныхъ учрежденій, король въ послѣдней статьѣ его оставляетъ за собой право опредѣлить подробности частными постановленіями. Но это свое право королю удалось осуществить, нѣсколько дней спустя по изданіи эдикта, лишь по отношенію къ одной провинціи [4]).

Правительству останавливаться на этомъ вопросѣ было и некогда, да пожалуй, и не къ чему; въ воздухѣ уже чуялась гроза, предотвратить которую подобнаго рода мѣрами было не мыслимо. Да эта реформа и не могла дать, еслибъ даже и была въ состояніи, благихъ результатовъ такъ быстро, какъ это было желательно: новыя учрежденія—о бокъ съ старымъ интендантомъ, который и не хотѣлъ и не могъ, разумѣется, отказаться отъ своего прежняго всеобъемлющаго значенія; между этими двумя началами началась упорная борьба. Токвиль приводитъ цѣлый рядъ указаній,

---

[1]) Ibid. art. 2.

[2]) Ibid. art. 3.

[3]) Ibid. art. 5.

[4]) Именно провинціи Champagne; въ спеціальномъ этомъ règlement муниципальныя собранія провинціи дѣлятся на три категоріи—municipal, d'élection и provinciale. Первыя состоятъ изъ владѣльца прихода и священника, изъ членовъ, выбранныхъ общиной въ количествѣ 3, 6 или 9 человѣкъ, смотря по количеству населенія; и синдика. Выборные члены избираются въ приходскихъ собраніяхъ, въ которыхъ участвуютъ всѣ платящіе 10 ливровъ налога. Assemblée d'élection—изъ членовъ, выбранныхъ изъ своей среды муниципальными собраніями, а Собраніе провинціальное—изъ реймскаго архіепископа—предсѣдателя—и 23 человѣкъ отъ первыхъ двухъ сословій и 12 отъ третьяго—по назначенію короля. Ibid. № 2351.

извлеченныхъ имъ изъ протоколовъ провинціальныхъ собраній 1787 года, на эту борьбу [1]). Понятно, что на устраненіе этого нужно было не мало времени. Да кромѣ того, самая организація эта едва ли была въ сущности въ состояніи поправить дѣло даже при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ: она—полна внутреннихъ противорѣчій [2]).

Но всѣ, бѣгло разсмотрѣнныя нами, правительственныя мѣры и проэкты имѣютъ огромное значеніе въ смыслѣ предвѣстниковъ тѣхъ новыхъ началъ, которыя вносятся въ административный строй въ періодъ революціи и которыя существуютъ въ немъ и въ настоящее время. Главнымъ образомъ во всѣхъ этихъ мѣрахъ проявляется одно основное начало—«подчиненіе однообразному режиму всѣхъ различныхъ категорій общинъ, покрывающихъ Францію», какъ выражается Leroy—Beaulieu. Благодаря этому основному началу, во Франціи, какъ увидимъ, и до сихъ поръ, вопреки историческому росту страны, городская и сельская общинная администрація покоятся на однихъ и тѣхъ же началахъ.

Открытые 5 мая 1789 года генеральные штаты, быстро обратившись въ національное собраніе (17 іюня), приступили, въ качествѣ верховной власти страны, къ реформамъ. Въ пресловутую ночь на 4 августа уничтожены всѣ феодальныя привилегіи, какъ личныя, такъ и корпоративныя; отсюда ipso facto палъ муниципальный строй, существовавшій доселѣ. А на этомъ строѣ вмѣстѣ съ личными феодальными правителями держался весь административный строй Франціи. Уничтоженное нужно было торопиться замѣнять новымъ тѣмъ быстрѣе, что это уничтоженное касалось такой стороны государственной жизни, безъ которой послѣдняя просто не мыслима. Вотъ почему національное собраніе прежде всего обращается къ администраціи, притомъ мѣстной администраціи. Вотъ почему черезъ четыре мѣсяца оно вырабатываетъ органическій законъ о муниципальномъ устройствѣ [3]); по этому органическому закону, въ силу указанной необходимости, предшествовалъ цѣлый рядъ отдѣльныхъ мѣръ, которыя касались

---

[1]) L'anc. rég. et la révol. 286—291.
[2]) Ibid. 293—296.
[3]) 14 дек. 1789 г.

той или иной стороны общиннаго управленія; мѣръ, которыми на общины и ихъ чиновниковъ (въ ихъ прежнемъ видѣ) возлагались тѣ или иныя административныя обязанности [1]).

Декретъ 14 декабря [2]) открывается постановленіемъ, по которому всѣ существующія въ городахъ, бургахъ, приходахъ, общинахъ муниципальныя учрежденія подъ какимъ бы-то нибыло именемъ—уничтожаются [3]). Другими словами декретъ открывается категорическимъ отрицаніемъ отъ тѣхъ общинныхъ единицъ Франціи, которыя выработались въ ней путемъ естественно историческимъ. Уже на приготовленной такимъ образомъ tabula rasa учредительное собраніе принимается строить новое общинно-административное зданіе.

Въ выборѣ членовъ въ новыя муниципальныя учрежденія могутъ участвовать всѣ активные (полноправные) граждане [4]). Для этого они собираются въ одно или нѣсколько собраній, смотря по количеству населенія данной общины [5]); причемъ собранія эти организуются не по занятіямъ или корпораціямъ, а просто по кварталамъ или округамъ [6]). Цѣль этого послѣдняго опредѣленія—только непосредственный результатъ отказа отъ исторической поч-

---

[1]) Dalloz—Répertoire, t. IX, commune, p. 168.

[2]) Декретомъ 14 декабря 1789 года въ сущности лишь устанавливаются болѣе или менѣе общія начала муниципальной организаціи; ея подробности, касающіеся выборовъ, состава муниципальныхъ учрежденій и ихъ функцій, развиваются въ изданной въ тотъ же день «инструкціи объ организаціи новыхъ муниципальныхъ учрежденій на всемъ пространствѣ королевства». Какъ эти законодательныя опредѣленія, такъ и всѣ послѣдующія, до 1875 года включительно, я буду цитировать по вышедшему въ 1876 году изданію профессоровъ Vuatrin et Batbie—Lois administraves françaises, 2 tom. et supplement.

[3]) Art. 1.

[4]) Art. 5. Активнымъ гражданиномъ дѣлается всякій французъ, достигшій 25-лѣтняго возраста, живущій фактически въ данномъ мѣстѣ не менѣе одного года, платящій прямой налогъ не ниже размѣра трехъ-дневнаго мѣстнаго заработка; а наконецъ, несостоящій въ услуженіи. Instruction § 1.

[5]) Decr. art. 6: одно собраніе имѣетъ мѣсто въ общинѣ съ населеніемъ менѣе 4000 человѣкъ; два—съ населеніемъ она отъ 4 до 8 тысячъ и т. д.

[6]) Ibid. art. 7.

вы. Учредительное собраніе стремится сдѣлать общины такими, чтобы въ нихъ не было и намека на старый порядокъ. Выбравъ изъ своей среды предсѣдателя, секретаря и, въ случаѣ надобности, трехъ счетчиковъ голосовъ, собраніе приступаетъ къ выборамъ въ муниципальныя учрежденія [1]). Выбраннымъ въ эти послѣднія можетъ быть всякій активный гражданинъ, при условіи уплаты прямаго налога въ размѣрѣ покрайней мѣрѣ десяти-дневной мѣстной заработной платы [2]). Къ муниципальнымъ учрежденіямъ относятся: а) мэръ и b) опредѣленное число муниципальныхъ должностныхъ лицъ, совокупность которыхъ составляетъ муниципальную управу (corps municipal), президируемую мэромъ. Составъ этого муниципальнаго коллегіальнаго учрежденія совершенно одинаковъ во всѣхъ общинахъ, какъ деревенскихъ, такъ и городскихъ и обусловливается лишь количествомъ населенія общины. Minimum его состава—три члена, включая сюда и мэра, при населеніи менѣе чѣмъ въ 500 человѣкъ и maximum—двадцать одинъ при количествѣ населенія превышащаго 100 тысячъ человѣкъ [3]). Входящіе въ составъ этого учрежденія избираются на два года, причемъ каждый годъ половина ихъ обновляется [4]). Мэръ точно также избирается на два года, причемъ можетъ быть избранъ и на второе двухлѣтіе; а на третье лишь по прошествіи двухъ лѣтъ [5]). При муниципальной управѣ состоитъ особое выборное должностное лицо, необладающее правомъ голоса въ немъ; но являющееся защитникомъ и представителемъ общинныхъ интересовъ, это—такъ называемый общинный прокуроръ, избираемый подобно членамъ управы на два года [6]).

---

[1]) Ibid. art. 10, 11 и 12.

[2]) Decr. 22 déc. 1789 sect. II art. 6. Этимъ декретомъ опредѣляютъ пассивное право избранія собственно говоря въ окружныя и департаментскія учрежденія; но art. 12 декрета 14 декабря говоритъ, что пассивное право избранія въ муниципальныя учрежденія—тоже, что и въ департаментскія.

[3]) Decr. 14 déc. art. 25. Парижъ исключается; для него вырабатывается особое положеніе.

[4]) Ibid. art. 42.

[5]) Ibid. art. 43.

[6]) Ibid. art. 26 и 44. Въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10000 человѣкъ избирается еще и помощникъ прокурора—art. 27.

Функціи муниципальнаго управленія выражаются въ завѣдываніи дѣлами двоякаго рода: дѣлами мѣстными, муниципальными по существу, и дѣлами, входящими въ составъ общей государственной администраціи, переданными государствомъ въ завѣдываніе муниципій [1]. Къ дѣламъ первой категоріи законъ относитъ: управленіе общиннымъ имуществомъ, завѣдываніе разнаго рода общественными работами; управленіе различными общественными установленіями; вѣдѣніе общины въ отношеніи полиціи безопасности и благосостоянія вообще [2]. Предметы второй категоріи, вѣдаемые общиной, состоятъ: въ распредѣленіи и сборѣ прямыхъ налоговъ; завѣдываніи публичными работами всякаго рода только производящимися въ предѣлахъ общины, но не принадлежащими ей [3].

Въ виду того, что всѣ только что перечисленныя дѣла возлагаются на corps municipal; въ виду того, что въ противоположность послѣднему имѣютъ мѣсто, какъ увидимъ, такъ называемыя общіе коммунальные совѣты, можно бы подумать, что первые въ противоположность послѣднимъ суть учрежденія, какъ ихъ принято называть, исполнительныя учрежденія въ родѣ нашихъ бывшихъ шестигласныхъ или распорядительныхъ думъ или настоящихъ городскихъ управъ; но на самомъ дѣлѣ—не такъ: corps municipal въ сущности есть совокупность двухъ учрежденій—распорядительнаго и совѣщательнаго, существующихъ совершенно отдѣльно.

Дѣло въ томъ, что во всѣхъ общинахъ, гдѣ corps municipal состоитъ болѣе чемъ изъ трехъ членовъ, онъ распадается на муниципальный совѣтъ и бюро; послѣднее составляется изъ одной трети числа членовъ corps municipal, избираемой этимъ послѣднимъ; а первый будутъ составлять остальныя двѣ трети

---

[1]) Ibid. art. 49.

[2]) Ibid. art. 50.

[3]) Ibid. art. 51. При исполненіи обязанностей того и другаго рода corps municipal можетъ прибѣгать, въ случаѣ надобности, къ помощи національной гвардіи и другимъ государственнымъ силамъ. Art. 52. Это постановленіе—въ высокой степени важно: оно дало возможность играть парижской муниципіи ту роль, которую эта послѣдняя играла въ исторіи французской революціи.

членовъ. Бюро облечено «всѣми заботами по исполненію и ограничено простымъ управленіемъ», говоритъ декретъ; другими словами, это учрежденіе—чисто исполнительное [1]). Но въ тоже самое время оно, въ извѣстныхъ случаяхъ [2]), входитъ, такъ сказать, въ составъ совѣта и вмѣстѣ съ членами послѣдняго участвуетъ въ совѣщаніяхъ; другими словами, обращается въ этихъ случаяхъ въ учрежденіе совѣщательное, каковымъ по существу долженъ бы быть лишь одинъ совѣтъ. Въ тѣхъ общинахъ, гдѣ corps municipal состоитъ лишь изъ трехъ членовъ, роль бюро играетъ мэръ: ему поручается все касающееся «исполненія и управленія» [3]).

Нельзя не согласиться съ Leroy—Beaulieu, что организація эта слишкомъ сложна для многихъ общинъ и по силамъ развѣ лишь городскимъ муниципіямъ [4]).

Вмѣстѣ съ членами corps municipal граждане выбираютъ, въ двойномъ числѣ сравнительно съ первыми, такъ называемыхъ нотаблей, которые вмѣстѣ съ членами corps municipal составляютъ общій коммунальный совѣтъ [5]), который созывается всякій разъ, когда «муниципальная администрація» (вѣроятно, мэръ и corps municipal) найдетъ это нужнымъ (convenable); но этотъ совѣтъ долженъ быть созванъ администраціей всякій разъ, когда дѣло идетъ о пріобрѣтеніи или отчужденіи недвижимаго имущества, о чрезвычайныхъ мѣстныхъ налогахъ, займахъ и т. п. важныхъ дѣлахъ [6]).

Вотъ въ общихъ чертахъ муниципальный строй, какъ по отношенію къ составу учрежденій, такъ и ихъ функціи. Но до сихъ поръ не было рѣчи объ отношеніи этихъ учрежденій къ учрежденіямъ другихъ, болѣе крупныхъ мѣстныхъ автономическихъ единицъ и къ учрежденіямъ или лицамъ правительственнымъ. Остановимся нѣсколько на этомъ вопросѣ.

Въ одной изъ статей декрета того же 14 декабря 1789 г.

---

[1]) Art. 34, 35 и 37.

[2]) Во всѣхъ кромѣ того, когда обсуждается отчетъ бюро. Art 38 и 39.

[3]) Art. 37.

[4]) L'administration locale en France et en Angleterre, p. 81—82.

[5]) Art. 30—31.

[6]) Art. 54.

говорится, что «муниципальная власть» функціонируетъ подъ надзоромъ «административныхъ собраній» [1]). Что это за учрежденія? Въ одной изъ слѣдующихъ статей того же декрета эти административныя собранія уже смѣняются администраціей департамента и округа [2]); а администрація этихъ послѣднихъ опредѣлена была тѣмъ же учредительнымъ собраніемъ, нѣсколько дней по изданіи разсмотрѣннаго здѣсь декрета [3]), особымъ декретомъ; въ этомъ декретѣ идетъ рѣчь о раздѣленіи страны на департаменты, послѣднихъ на дистрикты, а этихъ—на кантоны [4]); администрація первыхъ состоитъ изъ особаго собранія выборныхъ, въ количествѣ тридцати-шести человѣкъ съ выборнымъ же президентомъ [5]). Оно распадается на совѣтъ департамента и его правленіе (directoire) [6]). Точно также и администрація округа (district) вручается особому собранію, члены котораго, въ количествѣ двѣнадцати человѣкъ, избираются гражданами дистрикта; и которое, подобно департаментскому собранію, распадается на совѣтъ и директорію [7]). Вотъ подъ «наблюденіемъ и инспекціей» этихъ то совѣтовъ и директорій муниципальныя учрежденія общинъ и отправляли свои функціи. Приэтомъ, онѣ цѣликомъ подчинены были (subordonnés) департаментской и окружной администраціи во всемъ, что касается функцій, отправляемыхъ ими по порученію правительственной администраціи [8]); по отношенію же къ вопросамъ чисто муниципальнымъ всѣ дѣла, рѣшаемыя въ общемъ муниципальномъ совѣтѣ, могутъ быть приведены въ исполненіе лишь съ одобрѣнія директоріи департамента, которое дается ею только по полученіи мнѣнія отъ директоріи округа [9]).

---

[1]) Art. 50.

[2]) Art. 55.

[3]) 22 déc. 1789 г. Décr. pour la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.

[4]) Самое дѣленіе на 83 департамента введено лишь въ мартѣ 1790 г.

[5]) Décr. 22 déc. 1789, art. 5 et sect. II, art. 2 и 19.

[6]) Ibid. art. 20.

[7]) Ibid. art. 6., et sect. II art. 3, 4 и 25.

[8]) Décr. 14 déc. 1789 art. 55.

[9]) Ibid. art. 56 и 57. Отношеніе департаментскихъ и дистриктныхъ директорій къ муниципальнымъ учрежденіямъ съ достаточной под-

А департаментская администрація уже дѣйствуетъ подъ надзоромъ законодательнаго корпуса и авторитета короля, «какъ главы націи и общей администраціи всего королевства».

И безъ того, какъ мы видѣли, сложная и запутанная организація муниципальныхъ учрежденій еще болѣе усложнилать благодаря установленнымъ закономъ отношеніямъ къ департаменту и дистрикту. Но кромѣ усложненія дѣла эти отношенія въ значительной степени умалили значеніе муниципальныхъ учрежденій, который по каждому дѣлу должны были восходить до департаментской директоріи.

Но едва ли не самымъ крупнымъ недостаткомъ новой организаціи было ея безпощадное стремленіе къ строго математическому однообразію, результатомъ котораго было полное сліяніе городскихъ общинъ съ деревенскими, пережившими такое различное историческое прошлое, сложившимися, благодаря этому въ общественныя единицы, имѣвшія между собою такъ мало общаго.

Это странное, но совершенно въ то время понятное, стремленіе учредительнаго собранія, въ сущности говоря, не было имъ проведено съ совершенной послѣдовательностью, какъ видно изъ декрета 14 декабря. Оно должно было совершенно отказаться напр., подвести муниципальный строй Парижа подъ общій уровень [1]) и создать для него, полгода спустя, специальную организацію.

Въ Парижѣ, какъ очагѣ революцій, старый муниципальный строй долженъ былъ пасть скорѣе чѣмъ гдѣ либо; онъ дѣйствительно и палъ уже въ первые дни переворота. Его администрація въ эти дни впредь до изданія специальнаго декрета слагалась путемъ чисто эмпирическимъ. Въ іюлѣ 1789 г. парижскіе избиратели, занявъ зданіе ратуши, образовали изъ себя особый комитетъ, который и забралъ въ свои руки все управленіе городомъ; prevôt des marchands былъ убитъ; взамѣнъ его Баильи, президентъ третьяго сословія въ учредительномъ собраніи, былъ избранъ мэромъ города. Вслѣдъ за этимъ около мэра образовалось особое

робностью опредѣлены уже нѣсколько позже, именно 20 августа 1790 г. въ «Proclamation du roi sur une instruction de l'assemblée nationale concernant des fonctions des assemblées administratives» въ §§ 5 и 8,

[1]) Décr. 14 déc. 1789 art. 25.

собраніе—assemblée des répresentants de la commune de Paris» изъ 120 человѣкъ по два отъ каждаго изъ 60 округовъ, на которые распадался Парижъ. Все это, какъ я уже сказалъ, появляется фактически, такъ сказать волей самаго парижскаго населенія, составлявшаго основную силу революціи. Въ этомъ то быть можетъ и коренится причина выдѣленія Парижа изъ общаго муниципальнаго строя. Въ рукахъ этого «собранія коммюны»— національная гвардія въ силу уже приведеннаго нами въ своемъ мѣстѣ постановленія декрета 14 декабря. Такое положеніе столицы не могло продолжаться безъ конца: болѣе или менѣе правильная организація ея была необходима; 27 іюня 1790 года былъ изданъ законъ sur l'organisation de la municipalité de Paris, которымъ непосредственное управленіе городомъ отдавалось въ руки муниципалитета, организованнаго изъ особаго бюро съ мэромъ во главѣ; въ составъ его входитъ 16 администраторовъ, избранныхъ изъ 48 выборныхъ—по одному отъ каждой изъ 48 секцій, на которыя дѣлится вся парижская община; 32 члена совѣта и 96 нотаблей, которые вмѣстѣ, включая сюда и мэра, составляютъ общій коммунальный совѣтъ [1]). При муниципалитетѣ, какъ и при всѣхъ общинахъ состоитъ прокуроръ—синдикъ и его два помощника [2]). Городъ Парижъ, собственно говоря, составлялъ одинъ изъ трехъ дистриктовъ парижскаго департамента [3]), но въ качествѣ столицы собраніе нашло нужнымъ выдѣлить его въ этомъ отношеніи, замѣнивъ въ немъ совершенно окружное управленіе муниципальнымъ [4]). Администрація департамента, какъ бы взамѣнъ окружныхъ учрежденій избирала изъ своей среды пять человѣкъ коммисаровъ (изъ лицъ, постоянно живущихъ въ Парижѣ), которые, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, отправ-

---

[1]) Décr. 3—21 mai 1790, обнародованный 27 іюня 1790 г. Art. 5, 6, 22, 23, 24 и 20. Приэтомъ надо замѣтить, что члены бюро избирались общимъ коммунальнымъ совѣтомъ изъ 48 выборныхъ. Art. 25.

[2]) Ibid. art. 5, 14 и 15.

[3]) Richter Ib. s. 155.

[4]) 3—5 nov. 1790 г. изданъ былъ по этому поводу спеціальный декретъ, первая статья котораго постановляла, что «городъ Парижъ вовсе не будетъ имѣть окружной администраціи» Dalloz—Répertoire ib. p. 181, примѣч. 2.

ляли по отношенію къ Парижу функціи окружной директоріи; но приэтомъ всѣ сношенія города съ департаментомъ имѣли мѣсто помимо этихъ коммиссаровъ [1]).

Такимъ образомъ, по отношенію къ Парижу пришлось отказаться отъ многаго не только въ вопросѣ о составѣ муниципальныхъ учрежденій, но и въ объемѣ власти ихъ. Приэтомъ нельзя не замѣтить, что декретъ, опредѣляющій муниципальную организацію Парижа, несравненно полнѣе декрета 14 дек. 1789 года. Многіе весьма важные вопросы онъ опредѣляетъ гораздо точнѣе, чѣмъ этотъ послѣдній.

Не смотря на всѣ недостатки очерченной организаціи, она носила въ себѣ, намъ кажется, задатки, способные къ развитію; но благодаря быстрому ходу революціи это развитіе было совершенно не возможно. Первый и самый тяжелый ударъ общинному строю былъ нанесенъ отнятіемъ у общинъ ихъ собственности. 1791 годъ былъ тяжелымъ годомъ для муниципальныхъ общинъ: ихъ постепенно начали стѣснять какъ по отношенію къ ихъ имущественнымъ правамъ, такъ и относительно самостоятельности ихъ органовъ, которые стремятся обратить въ простыхъ исполнителей предписаній окружныхъ директорій [2]). Въ 1792 году издается декретъ, можно сказать, положившій начало гибели общиннаго сельскаго строя; декретъ немогшій не отразиться и на городскихъ муниципіяхъ, хотя бы уже той стороной, что указывалъ на полное паденіе самостоятельности общины: она снова обращается въ рукахъ государственной власти въ объектъ всевозможныхъ экспериментовъ [3]), цѣлый рядъ которыхъ и начинается съ этого времени. Причемъ всѣ эти измѣненія, измѣненія въ большинствѣ случаевъ, какъ увидимъ, коренныя, имѣютъ мѣсто не подъ вліяніемъ заботъ правительства о нуждахъ и интересахъ самихъ общинъ, сельскихъ или городскихъ, а исключительно подъ вліяніемъ политическихъ,

---

[1]) Ibid. art. 3 и 8.

[2]) Dalloz, ibid. p. 181, § 77. По отношенію къ вопросу объ имущественныхъ правахъ см. Richter Ib. s. 96—98.

[3]) Законъ 14 авг. 1792 г. сдѣлалъ дѣленіе общинныхъ земель, кромѣ лѣса, обязательнымъ; національный же конвентъ декретомъ отъ 10 іюня 1793 г. поставилъ вопросъ о раздѣленіи въ зависимость отъ желанія самой общины, или лучше $1/3$ членовъ ея: (sect. III, art. 9) «Si le tiers des voix vote pour le partage, le partage sera décidé».

общинамъ посторонних, соображеній, вытекающихъ изъ желанія упрочить ту форму верховной власти, въ которую эта послѣдняя вылилась въ данный моментъ.

Въ концѣ сентября 1792 года открылъ свои засѣданія національный конвентъ; монархію смѣнила республика, время объявленія которой стало эрой въ исторіи революціи: со дня объявленія республики стали вести лѣтосчисленіе. Выработана была конституція 1793 года, по которой верховной властью является суверенный народъ, какъ совокупность всѣхъ гражданъ Франціи; подъ рубрикой «des corps administratifs et municipaux» конституція говоритъ объ общинномъ строѣ, который долженъ былъ состоять изъ нисшихъ собраній—муниципальныхъ, дистриктныхъ—посредствующихъ и департаментскихъ—центральныхъ. Муниципальныя учрежденія вмѣстѣ съ окружными и департаментскими должны были ежегодно обновляться въ своемъ составѣ на половину [1]). Извѣстно, что дѣйствіе конституціи было пріостановлено вслѣдъ за ея вотировкой. Дѣло осталось въ старомъ положеніи. Издается цѣлый рядъ постановленій, касающихся той или иной стороны общинной жизни, постановленій, въ средѣ которыхъ постановленіе (15 авг. 1793 г.), переносящее всѣ общинные долги на счетъ государства, играетъ одно изъ важнѣйшихъ значеній. Четвертаго декабря 1793 года (14 фримеръ, годъ II) былъ принятъ конвентомъ законъ, устанавливавшій такъ называемую constitution provisoire et révolutionnaire въ сущности бывшій ничѣмъ инымъ какъ закономъ объ управленіи. Этотъ законъ многое измѣнилъ въ муниципальномъ строѣ и измѣнилъ въ смыслѣ усиленія центральной власти въ Парижѣ. Въ департаментахъ усиливается власть исполнительныхъ учрежденій и ихъ президентовъ. Департаментскіе прокуроры—синдики замѣняются національными агентами присылаемыми изъ Парижа; такіе же агенты правительственной власти поставлены и рядомъ съ общинными мэрами и, понятно, совершенно устраняютъ de facto этихъ послѣднихъ. Въ этомъ отражается духъ диктатуры, охватившій революціонное движеніе: отдѣльныхъ

[1]) Lafferrière, les Constitutions: acte constitutionnel 24 juin 1793, art. 18—84.

лицъ подчинять несравненно удобнѣе, чемъ коллегіальныя учрежденія. Общины ставятся внѣ всякаго подчиненія департаментамъ во всѣхъ случаяхъ, когда дѣло касается революціонныхъ и военныхъ постановленій и мѣръ центральнаго правительства—«комитета общественнаго спасенія и всеобщей безопасности». Для приведенія въ исполненіе этого рода постановленій въ общинахъ учреждаются особые революціонные комитеты, которые вмѣстѣ со спеціальными агентами правительства и захватываютъ въ свои руки все общинное управленіе [1]).

Если такого рода измѣненіе, хотя и de facto, постигло муниципальный строй вообще въ періодъ конвента, то, понятно, Парижъ, игравшій въ его судьбѣ такое громадное значеніе, не могъ оставаться въ томъ же положеніи. Конвентъ, опиравшійся на парижскую общину, долженъ былъ расширить ея значеніе. Положено было избирать отъ секцій гораздо большее количество представителей, которые вмѣстѣ съ существующими муниципальными учрежденіями должны были составить главный совѣтъ по управленію городомъ [2]). Назначено было сорокъ три чиновника для завѣдыванія спеціальными отраслями управленія. Конституція 4 декабря простирала свое дѣйствіе, разумѣется, и на Парижъ, который, въ силу этого, какъ земская община, потерялъ многое, но какъ политическая власть еще больше выигралъ: его революціонный комитетъ стоялъ подъ непосредственнымъ вліяніемъ комитета общественнаго спасенія. Въ этомъ положеніи муниципальный строй Парижа оставался до второй половины 1794 года. Мѣсяцъ спустя послѣ казни Робеспьера должно было пасть и одно изъ созданій его рукъ—администрація парижской общины: 31 августа 1794 г. было постановлено національнымъ конвентомъ, что управленіе общиной Парижа перейдетъ въ руки девяти спеціальныхъ коммиссій конвента и двухъ департамента Парижа [3]).

---

[1]) Richter Ibid. стр. 116 и слѣд. Dalloz, Ibid. t. XXXII, часть 1, стр. 601.

[2]) Richter, Ibid. 158. Законъ изданный 24 ноября 1792 года. Ib. прим. 2.

[3]) См. Dalloz, ibid. t. IX, p. 191; прим. 6: décr. qui détermine comment et par qui sera administrée la commune de Paris.

Революція входитъ въ новый фазизъ развитія; время террора прошло; настаетъ реакція; конституція 1793 года, разумѣется, канула въ лету. Составляется «коммиссія одиннадцати» для составленія новой конституціи, которая 5 фруктидора III года республики и была наконецъ принята почти мильономъ голосовъ французскихъ гражданъ.

Глава седьмая директоріальной конституціи—corps administratifs et municipaux—посвящена провинціальному управленію вообще, муниципальному въ частности; въ ней идетъ рѣчь о составѣ и власти мѣстныхъ учрежденій; о выборахъ же въ эти учрежденія—въ главахъ третьей и четвертой конституціи. Полмѣсяца спустя послѣ обнародованія конституціи, изданъ былъ муниципальный законъ, въ дополненіе къ ея седьмой главѣ, «о функціяхъ административныхъ и муниципальныхъ учрежденій»[1]).

Понятно само собою, что характеръ общей, государственной конституціи отразился и на организаціи муниципальнаго строя; а характеръ этотъ—въ особенно рельефномъ проведеніи началъ централизаціи относительно управленія (что и заставляетъ одного изъ строго монархическихъ писателей-французовъ отозваться объ этой конституціи, какъ о какомъ-то недосягаемомъ совершенствѣ)[2]). Въ этомъ отношеніи, какъ совершенно справедливо замѣтилъ Laferrière[3]), а за нимъ и Richter[4]), директоріальная конституція—нѣчто переходное къ наполеоновскому режиму. А въ силу этого тоже самое слѣдуетъ сказать и о муниципальномъ строѣ.

Если при конвентѣ, какъ мы видѣли, общинный строй былъ въ сильной зависимости отъ центральной власти de facto, если это имѣло мѣсто главнымъ образомъ въ виду различнаго рода революціонныхъ, почти исключительно политическихъ, мѣръ; то теперь эта зависимость устанавливается de jure и притомъ уже по отношенію къ самой муниципальной администраціи: о политической дѣятельности общинныхъ учрежденій рѣчи быть не

---

[1]) 5 fructidor, an III. Loi relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel.

[2]) См. у Richter, Ibid. s. 123.

[3]) «Essais sur l'hist. du dr. franc.» t. II, p. 289—290.

[4]) Назв. соч., т. II, стр. 121.

можетъ—въ дѣла этого рода и дѣла судебныя они вмѣшиваться не могутъ [1]).

По конституціи III года отдѣльныя общины коллегіальныхъ, совѣщательныхъ, муниципальныхъ учрежденій не имѣютъ; такія учрежденія имѣютъ мѣсто лишь въ сборной общинной единицѣ—кантонѣ, который является посредствующей единицой между общиной и департаментомъ. Въ департаментѣ—центральная мѣстная администрація [2]). Составъ общинной администраціи обусловливается количествомъ населенія общины. Въ общинахъ съ населеніемъ менѣе пяти тысячъ человѣкъ представителями ея интересовъ, органами ея администраціи, является муниципальный агентъ (agent municipal) и его помощникъ [3]); оба выборные. Въ общинахъ съ населеніемъ отъ пяти тысячъ человѣкъ до ста число муниципальныхъ должностныхъ лицъ колеблется между минимумомъ въ пять человѣкъ и максимумомъ въ девять [4]). Общины, количество населенія которыхъ превышаетъ сто тысячъ, распадаются въ административномъ отношеніи на секціи, которыхъ можетъ быть покрайней мѣрѣ три [5]). Этимъ послѣднимъ постановленіемъ крупныя городскія общины выдѣляется изъ сельскихъ.

Эта основа дѣленія на общины была и основой дѣленія въ административномъ отношеніи, государственной территоріи вообще. «Коммиссія одиннадцати», выработавшая конституцію, нашла что «населеніе—болѣе лучшее основаніе администраціи, чѣмъ пространство; какъ бы люди просвѣщенные не были привязаны къ почвѣ, на которой живутъ, тѣмъ не менѣе ихъ нужды и ихъ права вытекаютъ изъ ихъ массы, ихъ единенія» [6]).

Эти муниципальныя должностныя лица, при нѣсколько иной обстановкѣ, такъ сказать, являются членами совѣщательнаго

---

[1]) Constitution an III, art. 189.

[2]) Ibid. art. 17[illegible].

[3]) Ibid. art. 179.

[4]) Ibid. art. 182: при населеніи отъ 5 до 10 тысячъ—пять администраторовъ; отъ 10 до 50—семь; отъ 50 до 100 тысячъ—девять.

[5]) Ibid. art. 183. Населеніе каждой части общины въ этомъ случаѣ должно состоять изъ 30 minimum, 50 maximum тысячъ. Каждая административная секція должна состоять изъ семи членовъ.

[6]) Мѣсто изъ доклада Boissy—d'Anglas, цитированное у Laferrière, ibid p. 280.

учрежденія: собравшись со всѣхъ общинъ кантона въ главномъ центрѣ этого послѣдняго, они составляютъ муниципалитетъ кантона (la municipalité du canton) [1]). Муниципальные чины избираются въ различныхъ собраніяхъ, смотря по количеству населенія общины: въ общинахъ съ населеніемъ менѣе пяти тысячъ ихъ избираютъ на такъ называемыхъ общинныхъ собраніяхъ (assemblée communale) [2]); чины всѣхъ остальныхъ общинъ—въ избирательныхъ собраніяхъ первой степени, на которыхъ избирались выборщики членовъ въ законодательный корпусъ; на этихъ же собраніяхъ избирались и предсѣдатели кантональнаго муниципалитета [3]). Благодаря этому избирателемъ являлся каждый полноправный гражданинъ, имѣющій мѣстопребываніе въ данномъ кантонѣ [4]). Въ тѣхъ общинахъ, которыя, смотря по количеству населенія, распадались на нѣсколько административныхъ муниципальныхъ секцій, учреждалось особое центральное бюро, составленное изъ трехъ членовъ, назначенныхъ администраціей департамента и утвержденныхъ исполнительной властью [5]). Избираются всѣ муниципальныя должностныя лица общинъ на два года; причемъ половина ихъ ежегодно обновляется [6]).

Таковъ составъ новыхъ муниципальныхъ учрежденій. Но чтожъ онѣ вѣдаютъ? Въ конституціи III года мы находимъ по этому предмету лишь одно опредѣленіе, по которому наиболѣе существенной функціей учрежденій является распредѣленіе прямыхъ налоговъ; причемъ всѣ остальныя функціи законодательное собраніе обѣщаетъ опредѣлить особыми правилами [7]). Обѣщаніе было исполнено 21 фруктидора того же III года; въ изданномъ законѣ отдѣльно опредѣляются функціи муниципальныхъ агентовъ съ ихъ

---

[1]) Const. an III, art. 180.

[2]) Ibid. art. 28.

[3]) Ibid. art. 27, § 3.

[4]) Ibid. art. 17. Гражданиномъ же считался всякій французъ, достигшій 25-лѣтняго возраста, внесенный въ регистръ своего кантона, прожившій на территоріи республики въ теченіи года и платящій прямой налогъ—поземельный или личный. Art. 8.

[5]) Ibid. art. 184.

[6]) Ibid. art. 185.

[7]) Ibid. art. 190.

помощниками съ одной стороны, и кантональныхъ муниципалитетовъ съ—другой; но въ этомъ законѣ нѣтъ вовсе перечисленія предметовъ вѣдомства муниципальной администраціи—рѣчь идетъ, собственно говоря, о томъ какъ эти учрежденія должны функціонировать. Гораздо позже, уже въ концѣ 1795 года, былъ изданъ спеціальный законъ по этому предмету, но и онъ касается лишь внутренней полиціи общинъ. Можно думать, поэтому, что функціи общинныхъ учрежденій остались прежнія. Но далеко не прежними остались отношенія этихъ учрежденій къ департаментскимъ учрежденіямъ и государственной исполнительной власти—директоріи. Въ этомъ отношеніи власть и значеніе новыхъ учрежденій значительно съузились сравнительно съ прежними. По основному положенію конституціи муниципальная администрація подчинена департаментской, а чрезъ эту послѣднюю—министрамъ, которые могутъ, каждый въ своей части, уничтожить всякое постановленіе департаментской администраціи, а эта послѣдняя—муниципальной, если только это постановленіе противно закону или предписаніямъ высшихъ властей; но отмѣна такого рода можетъ имѣть мѣсто лишь съ утвержденія директоріи [1]). Департаментская администрація можетъ удалить отъ дожности всякаго члена муниципальной администраціи, такъ или иначе нарушившаго законъ или опредѣленіе высшихъ властей [2]). Съ цѣлью осуществленія такого права высшихъ правительственныхъ органовъ, при каждомъ муниципальномъ учрежденіи директорами республики назначается особый коммиссаръ изъ мѣстныхъ гражданъ департамента, возрастомъ не менѣе 25 лѣтъ и прожившихъ въ департаментѣ не менѣе двухъ лѣтъ. Онъ наблюдаетъ за исполненіемъ закона [3]). Но всего этого недостаточно. Директорія можетъ сама непосредственно уничтожить любое постановленіе муниципальнаго учрежденія, удалить каждаго члена его [4]). Въ заключеніе конституція вноситъ такое опредѣленіе относительно удаленія правительствомъ членовъ администраціи департамента: «если бу-

---

[1]) Ibid. art. 193 и 195.
[2]) Ibid. art. 194.
[3]) Ibid. art. 191, 192.
[4]) Ibid. art. 196.

детъ смѣщено до пяти членовъ департаментской администраціи, то исполнительная государственная власть можетъ, до слѣдующаго избранія, замѣстить ихъ по своему усмотрѣнію изъ отслужившихъ свой срокъ администраторовъ департамента [1]) Повидимому это постановленіе не касаетя общинныхъ учрежденій. Оно не касается ихъ непосредственно; но значеніе его по отношенію къ нимъ, значеніе очень важное, будетъ понятно, если вспомнимъ зависимость ихъ отъ департаментской администраціи.

На основаніи постановленія конституціи, по которому въ общинахъ съ населеніемъ выше ста тысячъ можетъ быть нѣсколько муниципалитетовъ, въ Парижѣ въ періодъ директоріи установлено было двѣнадцать бюро—изъ семи человѣкъ каждое—объединявшіеся въ центральномъ бюро изъ трехъ членовъ, назначаемыхъ департаментской администраціей. Leroy—Beaulieu въ названномъ уже нами сочиненіи находитъ только что изложенную систему муниципальныхъ учрежденій, хотя и имѣющую свои недостатки, несравненно выше системы 1789 года въ силу тѣхъ двухъ обстоятельствъ, что во первыхъ, эта система основана на болѣе «разумномъ началѣ» количества населенія, а во вторыхъ, благодаря именно этому началу она вноситъ другое—дѣленіе общинъ на сельскія и городскія съ особой организаціей учрежденій въ тѣхъ и другихъ [2]). Нельзя не согласиться съ авторомъ по отношенію ко второму его положенію; но это преимущество директоріальной конституціи относительно муниципальнаго строя искупаетъ ли всѣ ея недостатки? Искупаетъ ли оно полное поглощеніе, какъ это замѣчаетъ самъ авторъ, общины кантономъ, вознаграждаетъ ли оно то совершенно зависимое положеніе, въ которомъ стоятъ муниципальныя учрежденія къ департаменту и правительственнымъ властямъ, и которое лишаетъ ихъ всякой самостоятельности? А правительство не даромъ оставляло за собою, напр., право кассировать выборы или устранять муниципальныхъ должностныхъ лицъ: можно привести «многія сотни» декретовъ, говоритъ Рихтеръ, касающихся удаленія выборныхъ администраторовъ общинъ. Результатъ такого положенія

---

[1]) Ibid. art. 198.
[2]) Назв. соч. стр. 84—85.

вещей понятенъ: народъ, какъ справедливо замѣчаетъ тотъ же Рихтеръ, все болѣе и болѣе становился равнодушнымъ къ общинному управленію. Результатъ, вѣроятно, желательный директоріальному правительству; но едвали благой для самихъ общинъ. Выкупается ли и это, наконецъ, преимуществами, указанными Leroy—Beaulieu?

Сожалѣя объ отступленіи конституціи 22 фримера VIII года отъ начала раздѣленія городскихъ и сельскихъ общинъ, тотъ же Leroy-Beaulieu чуть ли не въ этомъ именно отступленіи видитъ и причину всѣхъ дальнѣйшихъ измѣненій, внесенныхъ новой конституціей въ муниципальный строй, и главнымъ образомъ—усиленія подчиненности муниципальнаго управленія правительственной власти. А между тѣмъ это послѣднее обстоятельство было лишь, сравнительно небольшимъ, шагомъ впередъ по этому пути въ сравненіи съ директоріальной конституціей. Да иначе и быть не могло: все время, слѣдовавшее за паденіемъ конвента, было лишь временемъ реакціи, временемъ установленія порядка при помощи сильной, могучей центральной власти, которая могла бы слѣдить за каждымъ дѣйствіемъ каждаго отдѣльнаго административнаго колеса и направлять его по своему личному усмотрѣнію къ цѣлямъ, ею государсту поставленнымъ.

Новый періодъ муниципальнаго режима открылся постановленіемъ, прекращавшимъ дѣйствія двѣнадцати парижскихъ муниципалитетовъ на четыре дня (18, 19, 20 и 21 числа) брюмера VIII года [1]). Ихъ дѣла вѣдали въ эти дни тѣ правительственные коммиссары, которые состояли при нихъ. Въ этомъ актѣ выразилось съ одной стороны то политическое значеніе, которое имѣли въ періодъ революціи общины во Франціи вообще, а Парижъ въ особенности, съ другой—то отношеніе къ нимъ правительства, которое имѣетъ господствовать въ будущемъ. Вслѣдъ за этимъ послѣдовало распоряженіе, которымъ отнималось у департаментской администраціи право назначенія членовъ центральныхъ бюро и отдавалось въ руки правительства; а вмѣстѣ общинныя управле-

---

[1]) Законъ 16 frim. an VIII. Dalloz ibid. t. IX, стр. 198, пр. 1.

нія лишались права избирать полицейскихъ коммиссаровъ [1]). Вслѣдъ за этими отдѣльными мѣрами 28 плювіоза VIII года изданъ былъ общій «органическій законъ», касающійся территоріальнаго дѣленія республики и ея администраціи. Кантоны замѣнены въ административномъ отношеніи округами (arrondissements) [2]). Какъ въ департаментахъ выборная администрація съ коммиссарами замѣняется префектомъ съ совѣтомъ префектуры и общимъ департаментскимъ совѣтомъ [3]), такъ «въ каждомъ общинномъ округѣ» (arrondissement) функціи муниципальной администраціи и кантональныхъ коммиссаровъ передаются въ руки подпрефекта и состоящаго при немъ окружнаго совѣта изъ одиннадцати членовъ [4]). При этомъ, подпрефектъ и члены окружнаго совѣта назначаются первымъ консуломъ [5]); муниципальный агентъ съ его помощникомъ въ общинахъ съ пятьютысячнымъ населеніемъ смѣняются мэромъ и его помощникомъ; однимъ, если населеніе не превышаетъ 2500 человѣкъ, двумя—при населеніи въ пять тысячъ и т. д. Въ городахъ съ населеніемъ во сто тысячъ и выше каждый муниципалитетъ замѣняется мэромъ и его помощникомъ [6]). Причемъ мэры съ ихъ помощниками въ общинахъ, населеніе которыхъ превышаетъ пять тысячъ человѣкъ, назначаются правительствомъ [7]), а въ общинахъ, населеніе которыхъ ниже пяти тысячъ, его агентомъ, префектомъ [8]). Въ каждой общинѣ, въ которой существовалъ муниципальный агентъ съ помощникомъ, учреждается муниципальный совѣтъ, число членовъ котораго въ зависимости отъ количества населенія общины и простирается отъ десяти—minimum—до тридцати—maximum [9]). Члены этихъ совѣтовъ назначаются или первымъ консуломъ или префектомъ, смотря по населенію, а окружныхъ—первымъ консуломъ [10]).

---

[1]) Dalloz, ibid. § 103.
[2]) Titre I, art. 1.
[3]) Titre II, § 1, art. 2
[4]) Ibid. § 2, art. 8 и 9.
[5]) Ibid. § 4, art. 18.
[6]) Ibid. § 3, art. 12 и 14.
[7]) Ibid. § 4, art. 18.
[8]) Ibid. § 4, art. 20.
[9]) Ibid. § 3, art. 15.
[10]) Ibid. § 4, art. 20 и 18. Въ 1800 г. 28 іюня за префектами при-

Парижъ распадается на нѣсколько муниципальныхъ округовъ, въ каждомъ изъ которыхъ полагается по одному мэру и по два помощника; муниципальнаго совѣта въ этомъ городѣ не полагается: его замѣняетъ совѣтъ департамента [1]).

Такимъ образомъ, назначеніе муниципальныхъ должностныхъ лицъ по консульской конституціи оказалось въ полномъ безграничномъ распоряженіи консула. Нельзя же считать за серьезное ограниченіе права перваго консула въ этомъ отношеніи того обстоятельства, что онъ или его префекты должны были избирать мэровъ и членовъ муниципальныхъ и окружныхъ совѣтовъ изъ тѣхъ лицъ, которыя занесены избирателями въ такъ называемыя listes de confiance. Узелъ безпощадной централизаціи управленія затянутъ уже въ достаточной степени крѣпко. Дальнѣйшія мѣры лишь или затягивали его все крѣпче и крѣпче, или нѣсколько распускали, смотря по политическимъ соображеніямъ и обстоятельствамъ.

«Органическимъ закономъ» 16 термидора X года (4 авг. 1802) кантональнымъ собраніямъ въ городахъ съ населеніемъ отъ пяти тысячъ предоставляется право представлять двухъ гражданъ на каждое освободившееся въ муниципальномъ совѣтѣ мѣсто; причемъ эти кандидаты должны быть избраны изъ той сотни гражданъ данной общины, которые занесены въ особый списокъ какъ платящіе прямые налоги въ наивысшемъ размѣрѣ [2]). Составъ муниципальныхъ совѣтовъ обновляется черезъ каждые десять лѣтъ на половину. Мэры назначаются консуломъ изъ членовъ этого собранія на пять лѣтъ [3]). Однако это, какъ будто расширеніе правъ общинъ, черезъ четыре года смѣнено распоряженіемъ, сильно сузившимъ эти права: въ 1806 году Наполеонъ, уже императоръ, найдя данное имъ право на представленіе кандидатовъ нѣсколько опаснымъ въ рукахъ общинъ, нашелъ нужнымъ избавиться отъ него. Тепер ьэто право съужено до слѣдующаго: избира-

---

знано право назначать членовъ коммунальныхъ собраній даже и въ общинахъ, населеніе которыхъ свыше 100 тысячъ. Dalloz, ib. стр. 200.

[1]) Ibid. § 3, art. 16 и 17.

[2]) Senatus—Consulte 16 termid. an X art. 10 и 11.

[3]) Ibid. art. 12 и 13. По закону 28 pluviôse члены совѣта назначались на три года (art. 20).

тельныя собранія могутъ представлять кандидатовъ въ муниципальное собраніе лишь въ томъ случаѣ, если префектъ заранѣе не занялъ ваканціи по своему усмотрѣнію [1]). Это значило, какъ справедливо замѣчаетъ Leroy—Beaulieu, отдать назначеніе членовъ муниципальнаго собранія въ руки центральной власти безъ всякихъ условій.

Доведя самостоятельность общинъ, по отношенію къ вопросу о составѣ ихъ учрежденій, почти до нуля, Наполеонъ не менѣе сурово отнесся и къ объему самыхъ функцій этихъ учрежденій: правительство не довѣряло даже назначаемымъ имъ самимъ мэрамъ; каждый шагъ общинъ въ томъ или другомъ направленіи вполнѣ зависѣлъ отъ подпрефекта или префекта. Всѣ распоряженія общины своею собственностью требовали утвержденія или согласія со стороны мѣстнаго представителя правительственной власти. Каждая община, годовой бюджетъ которой превышалъ сумму въ 20000 франковъ, должна была представлять его до перваго ноября министру внутренихъ дѣлъ, который передавалъ его въ государственный совѣтъ [2]). Распоряженіе общинъ своею собственностью стѣснено до nec plus ultra: такое распоряженіе общинной собственностью какъ купля-продажа, отдача въ аренду и т. п.—дѣло муниципальнаго совѣта [3]). Но этотъ послѣдній во всякомъ случаѣ долженъ каждое свое постановленіе по данному предмету представлять, въ формѣ протокола, на усмотрѣніе префекта, который послѣ совѣщанія съ совѣтомъ префектуры и даетъ согласіе или отказываетъ въ немъ [4]). Правительственная опека зашла такъ далеко въ этомъ отношеніи, что община не могла даже принять дара свыше трехъ сотъ франковъ безъ согласія правительства [5]). Наконецъ, шесть лѣтъ спустя послѣ изданія этого послѣдняго постановленія былъ изданъ законъ, по

[1]) Leroy-Beaulieu, назв. соч. стр. 86—77. Richter, назв. соч. 135.

[2]) Dalloz ib. стр. 212, прим. 2, art. 1. Законъ изданъ 12 авг. 1806 года.

[3]) Dalloz, ibid. стр. 200, прим. 5 и 201, прим. 4. Richter, назв. соч. 136.

[4]) Dalloz ibid. стр. 207, прим. 4. Зак. 21 frim. an 12 (13 дек. 1803) art. 1.

[5]) Richter, назв. соч. ib. 136—137.

которому общинное имущество, состоящее въ земляхъ, домахъ, фабрикахъ и заводахъ, съ 1 января 1813 года передаются въ вѣдѣніе «коммиссіи погашенія государственныхъ долговъ» (caisse d'amortissement) [1], которая будетъ уплачивать общинамъ—собственникамъ опредѣленную ренту, равную чистому доходу съ этого имущества, получавшемуся съ него общинами [2]. Недоразумѣнія по данному вопросу, возникавшія между общиной и управленіемъ коммиссіи рѣшаются префектомъ, жалобы на котораго могутъ быть приносимы лишь въ государственный совѣтъ [3]).

Дальше этого идти было въ сущности некуда: отнять у общинъ право хоть сколько нибудь свободнаго распоряженія собственностью, наконецъ, отнять у нихъ значительную долю этой собственности, значитъ ни болѣе, ни мѣнѣе какъ убить автономію общинъ въ самомъ ея корнѣ. Понятно само собою, что такое отношеніе наполеоновскаго правительства къ общинному управленію ни въ какомъ случаѣ не могло быть вызвано интересами самихъ общинъ. Оно было просто результатомъ чисто политическихъ, государственныхъ, совершенно чуждыхъ общинѣ, соображеній. Все направлено было къ тому, чтобы всѣ нити общиннаго управленія чрезъ мэра и супрефекта съ префектомъ свести въ однѣ руки министра, въ рукахъ котораго всѣ общественныя должностныя лица и учрежденія, такимъ образомъ, оказываются лишь простыми исполнителями, вполнѣ подчиненными ему агентами.

Конституціонная хартія 1814 года не улучшила положенія дѣлъ, не смотря на то, что первыя мѣры новаго правительства относительно общинъ повидимому обѣщали это улучшеніе [4]). Какъ будто проявляется стремленіе увеличить общинную собственность. Но это нисколько не помѣшало установить въ началѣ 1815 года особую должность такъ называемаго «главнаго ди-

[1]) Dalloz ibid. стр. 218, прим. 3. Законъ 20 мар. 1813 года art. 1.

[2]) Ibid. art. 3.

[3]) Ibid. и прим. 5.—Avis du Cons. d'Etat отъ 7 іюля 1813.

[4]) Людовикъ XVIII издаетъ ордоннансъ 6—16 іюня 1814 года въ дополненіе къ закону 20 мар. 1813 года, съ цѣлью обезпечить общинамъ доходъ съ имуществъ, отданныхъ этимъ закономъ въ вѣдѣніе Caisse d'amortissement. Dalloz, ibid. стр. 219 пр. 3. А годъ спустя принимаются новыя мѣры по данному вопросу. Ibid. 221, пр. 3.

ректора общинной администраціи», которому эта послѣдняя и поручена въ непосредственное завѣдываніе подъ наблюденіемъ министра внутреннихъ дѣлъ [1]); а вмѣстѣ съ тѣмъ не помѣшало также постановить, что бюджетъ общинный свыше 10000 франковъ долженъ быть утвеждаемъ королевскимъ ордоннансомъ [2]). Всѣ дальнѣйшія распоряженія монархіи 1814 года лишь видоизмѣняли или дополняли по данному вопросу постановленія консульства и имперіи, притомъ совершенно въ духѣ ихъ.

Положеніе общинъ нѣсколько измѣнилось лишь послѣ пересмотра конституціонной хартіи 1814 года, когда въ мартѣ 1831 года былъ изданъ законъ, внесшій новое начало относительно состава муниципальныхъ совѣтовъ и назначенія мэровъ. Еще въ самой хартіи 1830 года было заявлено о необходимости измѣненія въ департаментской и муниципальной администраціи и построеніи ея на началахъ выбора [3]); а въ январѣ 1831 года было постановлено, что выборы муниципальныхъ должностныхъ лицъ, которые слѣдовало произвести въ этомъ году, отлагаются впредь «до преобразованія, которое будетъ имѣть мѣсто съ изданіемъ закона о муниципальной администраціи» [4]). Обѣщанный законъ былъ внесенъ въ палату депутатовъ однимъ изъ членовъ ея еще въ сентябрѣ 1830 года и по разсмотрѣніи его въ спеціальной коммиссіи, вторично внесенъ былъ въ палату въ декабрѣ того же года [5]). Докладчикъ коммиссіи говорилъ въ палатѣ, что «муниципальныя учрежденія касаются самыхъ дорогихъ и самыхъ глубокихъ интересовъ страны», что «отъ ихъ совершенства зависитъ самая драгоцѣнная изъ льготъ—гражданская свобода». Въ тоже время въ улучшеніи этихъ учрежденій онъ видѣлъ расширеніе «политической свободы» [6]). Въ этихъ словахъ докладчика выразилась съ необыкновенной ясностью та точка зрѣнія, съ кото-

---

[1]) Dalloz, ibid. стр. 220, § 138.

[2]) Ibid.

[3]) Charte constit. 1830, art. 69, § 7.

[4]) Dalloz ibid. 226, прим. 1. Ordonnan. 7—26 janv. 1831. Art. 1.

[5]) Ibid. стр. 226, § 151 и прим. 2. Проэктъ этотъ основанъ на началахъ проэкта, внесеннаго въ 1829 году министромъ Карла X Мартиньякомъ, и имѣвшаго цѣлью дать нѣкоторую долю автономіи общинамъ.

[6]) Ibid. прим. 2.

рой трактовался данный вопросъ правительствомъ и палатами. Послѣ долгихъ обсужденій проэкта онъ былъ принятъ и 23 марта 1831 года былъ обнародованъ подъ именемъ «закона о муниципальной организаціи».

Основное начало новой организаціи—соединеніе выборовъ съ правительственнымъ назначеніемъ муниципальныхъ должностныхъ лицъ. Этимъ путемъ правительство «короля гражданина» думало по выраженію Leroy-Beaulieu осуществить «nec plus ultra общинныхъ вольностей». А nec plus ultra это состояло въ слѣдующемъ.

Система правительственнаго назначенія примѣняется къ мэрамъ и ихъ помощникамъ; причемъ самое назначеніе, смотря по населенію общины, производится или самимъ королемъ или префектомъ департамента; при этомъ они выбираются правительствомъ изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта, которые, какъ увидимъ избираются членами общины [1]. Въ этомъ послѣднемъ постановленіи единственное смягченіе наполеоновской системы: правительство назначаетъ мэровъ изъ лицъ, выбранныхъ самимъ обществомъ. Кромѣ мэра каждая община имѣетъ муниципальный совѣтъ, въ составъ котораго входитъ самъ мэръ и его помощники. Число членовъ муниципальнаго совѣта обусловливается количествомъ жителей общины (minimum—десять; maximum—тридцать шесть). Избираются члены этихъ совѣтовъ особымъ собраніемъ общинныхъ избирателей, т. е. выборы—двухстепенные; а въ собраніе этихъ избирателей призываются: во первыхъ, наиболѣе платящіе прямыхъ налоговъ, въ количествѣ, соотвѣтствующемъ числу населенія общины; во вторыхъ члены коммерческихъ палатъ, мануфактурныхъ совѣтовъ, офицеры національной гвардіи, люди свободныхъ профессій въ родѣ докторовъ, адвокатовъ и т. п. [2]. Собираются избиратели по созыву префекта [3]. Избранный ими муниципальный совѣтъ собирается четыре раза въ годъ и кромѣ того въ экстренныхъ случаяхъ можетъ быть созванъ самимъ префектомъ во всякое время; или же по желанію

---

[1]) «Loi sur l'organisation municipale», art. 3.
[2]) Ibid. art. 9—11.
[3]) Ibid art. 43.

одной трети членовъ, которая въ этомъ случаѣ прямо обращается къ префекту [1]). Совѣтъ можетъ быть распущенъ королемъ, по его усмотрѣнію; причемъ въ самомъ актѣ распущенія назначается новый срокъ собранія не далѣе трехъ мѣсяцевъ [2]).

Уже и эта послѣдняя мѣра указываетъ на тѣ опасенія, съ которыми относится правительство къ общинамъ, какъ элементамъ, могущимъ ежеминутно вмѣшаться въ политическій ходъ дѣлъ въ государствѣ. Но мы встрѣчаемся въ данномъ законѣ и еще съ рядомъ мѣръ, въ родѣ запрещенія совѣтамъ сноситься между собою [3]); мѣръ, въ которыхъ еще рельефнѣе выливаются взаимныя отношенія общинъ и правительства.

Такова, въ общихъ чертахъ, муниципальная организація по закону 1831 года. Нельзя не согласиться съ однимъ изъ изслѣдователей даннаго вопроса, по мнѣнію котораго этотъ законъ 1831 года не есть кодексъ общиннаго права, а просто «политическая хартія муниципалитетовъ» [4]).

Въ послѣдней статьѣ закона 21 марта 1831 года законодатель обѣщалъ муниципальную организацію Парижа регулировать спеціальнымъ закономъ; законъ этотъ и изданъ былъ въ концѣ апрѣля 1834 года. Если по закону 1831 года такъ называемый corps municipal состоялъ изъ мэра съ его помощниками и муниципальнаго совѣта [5]), то corps municipal Парижа считается состоящимъ уже изъ префекта сенскаго департамента, префекта полиціи, мэровъ съ ихъ помощниками и муниципальнаго совѣта, избираемаго самимъ городомъ [6]). Понятно само собою, что оба префекта назначаются королемъ, имъ же назначаются и двѣнадцать мэровъ съ ихъ двадцатью четырьмя помощниками изъ особыхъ кандидатовъ, представленныхъ избирателями каждаго парижскаго округа [7]). Муниципальный совѣтъ города—изъ тридцати

---

[1]) Ibid. art. 23—24. Приэтомъ префектъ пользуется еще правомъ удалять отъ должности всякаго члена совѣта, который не присутствовалъ, безъ указанія причинъ, на трехъ сессіяхъ совѣта. Art. 26.

[2]) Ibid. art. 27.

[3]) Ibid. art. 30.

[4]) Dalloz ibid. стр. 232.

[5]) Art. 1.

[6]) Loi 20 avril 1834. Art. 11.

[7]) Ibid. art. 12.

шести членовъ—по три отъ каждаго округа; эти же тридцать шесть членовъ входятъ и въ составъ общаго совѣта сенскаго департамента [1]). Президентъ и вице-президентъ назначаются королемъ изъ среды членовъ совѣта; въ совѣтѣ можетъ присутствовать и префектъ полиціи съ совѣщательнымъ голосомъ [2]). Созванъ этотъ совѣтъ можетъ быть уже исключительно лишь префектомъ [3]).

При бѣгломъ взглядѣ на муниципальную организацію Парижа видно, что, сравнительно съ общей, она—подъ еще большимъ вліяніемъ и большей зависимостью королевскаго правительства. Къ этой общинѣ, видимо, еще относятся какъ къ очагу всякихъ политическихъ движеній.

Мы видѣли, что самый законъ 1831 года носитъ названіе закона о муниципальной организаціи, изъ самаго изложенія его содержанія какъ и закона 1834 года, мы видѣли, что дѣйствительно оба они касаются лишь состава муниципальныхъ учрежденій и способа ихъ образованія. Оба они ни слова не говорятъ объ объемѣ власти этихъ учрежденій, объ отношеніи ихъ къ представителямъ правительственной администраціи; о тѣхъ предметахъ, которые подлежатъ ихъ вѣдѣнію. Оставались, стало быть, неопредѣленными такого рода стороны, которыя наиболѣе нуждались въ опредѣленіи, которыя наиболѣе давали поводовъ ко всякаго рода столкновеніямъ. Палаты хорошо это понимали, почему проэктъ закона объ администраціи муниципальной былъ внесенъ еще въ маѣ 1833 года, но не былъ принятъ правительствомъ, которое не приняло и слѣдующій, представленный въ январѣ 1834. Оно представило свой проэктъ въ палату пэровъ [4]). Претерпѣвъ цѣлый рядъ мытарствъ, проэктъ вылился въ законъ и былъ обнародованъ лишь въ іюлѣ 1837 года.

Второй титулъ новаго закона подробно опредѣляетъ функціи мэровъ и муниципальныхъ совѣтовъ. Мэръ является въ роли правительственнаго агента съ дной стороны [5]), муниципальнаго ор-

---

[1]) Ibid. art. 14 и 2.

[2]) Ibid. art. 15 и 16.

[3]) Ibid. art. 17.

[4]) Dalloz, ibid. стр. 236.

[5]) На немъ въ этой роли—обнародованіе и исполненіе законовъ

гана съ другой [1]). Какъ мэръ—органъ управляющій, такъ муниципальный совѣтъ—обсуждающій. Онъ, такъ сказать, регламентируетъ общинную администрацію. Всѣ предметы, подлежащіе его разсмотрѣнію, распадаются, смотря по характеру отношенія къ нимъ префекта, на двѣ категоріи: къ первой относится все касающееся такъ или иначе завѣдыванія общинной собственностью [2]); всѣ постановленія муниципальнаго совѣта по этого рода вопросамъ немедленно отсылаются къ подпрефекту и постановленіе можетъ быть исполнено если въ теченіи тридцати дней по передачѣ его подпрефекту не послѣдовало со стороны префекта распоряженія объ уничтоженіи его силы; приэтомъ, однако, за префектомъ остается право уничтожить постановленіе уже по приведеніи его въ дѣйствіе, въ новый тридцати-дневный срокъ [3]). Къ дѣламъ второй категоріи законъ относитъ всѣ дѣла, касающіяся бюджета, пріобрѣтенія и отчужденія общинной собственности и т. п. [4]); постановленія совѣта по дѣламъ этой категоріи приводятся въ исполненіе лишь по одобреніи префекта, исключая тѣхъ случаевъ, гдѣ требуется одобреніе кого-либо изъ министровъ или даже королевской власти [5]).

Кромѣ этого муниципальный совѣтъ можетъ по многимъ вопросамъ [6]) подавать свое мнѣніе и по всѣмъ, касающимся мѣстнаго интереса, выражать свое желаніе [7]).

Изъ указаннаго нами только что отношенія префекта къ постановленіямъ муниципальнаго совѣта само собою вытекаетъ рѣшеніе вопроса о степени зависимости этого учрежденія отъ пра-

---

и правительственныхъ распоряженій и спеціальныя функціи по порученію правительства. Loi sur l'administration municipale, art. 9 и 11.

[1]) Въ качествѣ муниципальнаго органа мэръ не исполнительный только органъ совѣта: онъ вѣдаетъ общинное имущество, общинныя работы; онъ назначаетъ во всѣ общинныя должности, для которыхъ нѣтъ по этому предмету особыхъ опредѣленій. Вообще ему поручается вся администрація. Ibid. art. 10, 12—14.

[2]) Ibid. art. 17.

[3]) Ibid. art. 18.

[4]) Ibid. art. 19.

[5]) Ibid. art. 20.

[6]) Они перечислены въ art. 21.

[7]) Ibid. art. 24.

вительственныхъ органовъ. Къ этому нужно еще прибавить, что пренія совѣта не могутъ быть публикованы оффиціально иначе какъ съ одобренія префекта. Засѣданія совѣта—не публичны [1]).

Въ такомъ положеніи захватила общинный строй февральская революція 1848 года.

3 іюля новое правительство издало законъ о возобновленіи муниципальныхъ, окружныхъ и департаментскихъ совѣтовъ. Онъ вводитъ въ муниципальный строй лишь тѣ измѣненія, которыя временное правительство нашло необходимымъ сдѣлать въ немъ до изданія республиканской конституціи или органическихъ законовъ [2]); но измѣненія эти, какъ увидимъ, на столько существенны, что поколебали существовавшій муниципальный строй такъ сказать въ корнѣ.

Законъ 3 іюля 1848 года, отмѣнивъ всѣ статьи закона 21 марта 1831 года, касающіяся избранія членовъ муниципальныхъ совѣтовъ, установляетъ, что избраніе этихъ членовъ будетъ впредь производиться гражданами общины, имѣющими дѣйствительное мѣстопребываніе въ ней въ теченіи одного года и призванными избирать народныхъ представителей въ національное собраніе [3]). Такимъ образомъ, и члены муниципальныхъ собраній вмѣстѣ съ членами національнаго собранія, избираются путемъ прямой, всеобщей подачи голосовъ. Соотвѣтственно этому избираться въ члены муниципальнаго совѣта могутъ всѣ внесенные въ избирательные общинные списки, достигшіе 25-ти лѣтняго возраста, а сверхъ того и тѣ, которые, не живя въ общинѣ, платятъ въ ея пользу прямой налогъ; но этихъ послѣднихъ должно входить въ составъ муниципальнаго совѣта не болѣе одной четверти [4]). Далѣе, въ отмѣну опредѣленія закона 21 марта 1831 года (art. 3, § 1), по которому всѣ мэры назначаются королемъ или отъ его имени, префектомъ, законъ 18 іюля 1848 года постановляетъ, что мэры съ ихъ помощниками избираются самимъ муниципаль-

---

[1]) Ibid. art. 29.

[2]) Loi relative au renouvellement des conseils municipaux, des cons. d'arrondissement et de département. 3 juellet 1848: art. 2.

[3]) Ibid. art. 3 и 5.

[4]) Ibid. art. 9.

нымъ совѣтомъ изъ своей среды. Приэтомъ на время, непревышающее трехъ мѣсяцевъ, мэры съ ихъ помощниками могутъ быть устраняемы отъ должности префектами; отрѣшать же отъ дожности вовсе ихъ можетъ лишь верховная исполнительная власть. Но все это, однако, касается только лишь мэровъ общинъ, населеніе которыхъ менѣе 6000 человѣкъ; въ общинахъ же съ населеніемъ превышающимъ эту цифру и въ главныхъ окружныхъ и департаментскихъ городахъ мэръ и его помощники назначаются исполнительной властью изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта [1])

Около четырехъ мѣсяцевъ спустя обнародованная конституція республики прибавила къ закону 18 іюля мало новаго. Она лишь подтвердила одной изъ своихъ статей, что члены муниципальнаго совѣта избираются путемъ прямой подачи голосовъ изъ всѣхъ гражданъ, живущихъ въ общинѣ [2]); да постановила, что вмѣстѣ съ генеральными и кантонными совѣтами муниципальные совѣты могутъ быть, согласно съ мнѣніемъ государственнаго совѣта, распущены президентомъ республики [3]). Въ заключеніе постановляется, что составъ и предметы вѣдѣнія муниципальнаго совѣта вмѣстѣ съ способомъ назначенія мэровъ съ ихъ помощниками опредѣлены будутъ закономъ современемъ [4]). Другими словами, этимъ опредѣляется, что законъ 18 іюля все еще остается закономъ временнымъ. Очевидно, общинамъ не довѣряло и настоящее, республиканское правительство; ихъ какъ бы испытывали по отношенію къ ихъ политической благонадежности. Испытаніе тянулось ровно четыре года, по прошествіи коихъ испытываемыя найдены были неблагонадежными, почему то немногое, чѣмъ снабдилъ ихъ законъ 18 іюля, у общинъ было почти все отнято.

Въ началѣ іюля 1852 года изданъ былъ новый, но опять таки временный, «законъ о возобновленіи генеральныхъ, окружныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ и о назначеніи мэровъ съ ихъ

---

[1]) Ibid. art. 10.
[2]) Const. de la républ. franç. du 4 nov. 1848, art. 79.
[3]) Ibid. art. 80.
[4]) Ibid. art. 78.

6

помощниками» [1]). Президентъ подправленной республики нашелъ несовмѣстимымъ съ новой политической организаціей тотъ общинно-муниципальный строй, который установленъ былъ въ 1848 году: пронырливый племянникъ стремился идти по слѣдамъ своего великаго дяди: ему нужно было забрать въ свои руки весь административный механизмъ и направлять его по личному усмотрѣнію. Если о дядѣ одинъ изъ ученыхъ Франціи сказалъ, что «если бы централизаціи не существовало еще, Наполеонъ отыскалъ бы его», то съ неменьшимъ основаніемъ можно сказать это о племянникѣ: ему эта централизація была во много разъ необходимѣе, чѣмъ дядѣ. Но ему не было нужды искать—слѣдовало только послѣдовательно идти по проторенной въ этомъ отношеніи дорогѣ. Онъ по ней и пошелъ стойко, не сбиваясь съ пути, пошелъ быстро, не отступая ни на шагъ. Еще въ конституціи, обнародованной вслѣдъ почти за декабрскимъ переворотомъ—14 января 1852 года—президентъ, будущій императоръ, откровенно заявляетъ, что «муниципальная организація будетъ опредѣлена закономъ, мэры будутъ назначаемы исполнительной властью притомъ не изъ среды только членовъ муниципальнаго совѣта» [2]).

Законъ 7 іюля 1852 года былъ первымъ шагомъ къ исполненію 57 статьи конституціи. Онъ представлялъ собою первый шагъ въ томъ смыслѣ, что былъ только временнымъ; законъ, который бы окончательно регулировалъ, вмѣстѣ съ департаментской, муниципальную организацію, все еще только готовился. Понятно, въ какомъ духѣ могъ быть изданъ этотъ будущій законъ: порядокъ вещей, найденный несовмѣстимымъ съ республиканской формой правленія, тѣмъ болѣе несовмѣстимъ будетъ съ императорской.

Прежде чѣмъ издать, наконецъ, постоянный законъ объ административной организаціи, правительство президента издало пресловутый—законъ о децетрализаціи, подъ которой оно разумѣло расширеніе власти префекта по отношенію къ мѣстной администраціи, расширеніе его самостоятельности. Этимъ закономъ измѣнялся законъ 1837 «sur l'administration municipale»; новый законъ, оставался по этому предмету основнымъ за весь періодъ импе-

[1]) 7 juillet 1852.

[2]) Art. 57.

ріи, хотя и былъ еще разъ измѣненъ и дополненъ 13 апрѣля 1861 года и 24 іюля 1867 года [1]).

Только въ началѣ 1855 года уже императорскимъ [2]) правительствомъ внесенъ былъ въ законодательный корпусъ проэктъ закона о муниципальной организаціи, который и былъ обнародованъ 5 мая 1855 года.

Государственный совѣтъ въ своихъ мотивахъ къ названному закону заявлялъ, что правительство этимъ новымъ закономъ своимъ не думаетъ вводить какія либо радикальныя реформы въ муниципальныя учрежденія; такія реформы не вызываются по его словамъ ни началами конституціи, ни общественнымъ мнѣніемъ, ни интересами администраціи. Онъ увѣряетъ дальше, что исключая «небольшаго числа новыхъ опредѣленій, вызванныхъ необходимостью», новый каконъ—просто улучшенная, нѣсколько видоизмѣненная совокупность прежнихъ законовъ: 21 марта 1831 года, 3 іюля 1848 и 7 іюля 1852 [3]).

Нѣтъ сомнѣнія, при самомъ поверхностномъ взглядѣ на законъ 1831 года и 1855, что изъ перваго многое цѣликомъ вошло въ послѣдній, но нѣтъ также сомнѣнія и въ томъ, что «небольшое число новыхъ постановленій» закона 1855 года вовсе не такъ малы и скромны какъ смотритъ на нихъ самъ государственный совѣтъ и какъ онъ хочетъ убѣдить въ этомъ и другихъ. Въ дѣйствительности эти дополненія и измѣненія новаго закона такъ малы и ничтожны, что сводятъ, какъ справедливо

---

[1]) Batbie, Précis du cours de dr. publ. et administr. 3-e ed. p. 115—116.

[2]) Въ министерство Billault. Правительствомъ назначена была цѣлая коммиссія—изъ предсѣдателя государственнаго совѣта и нѣсколькихъ членовъ послѣдняго—для поддержки проэкта; законодательный корпусъ со своей стороны составилъ особую коммиссію изъ своихъ членовъ, по преимуществу мэровъ, для изученія этого проэкта. Будучи внесенъ въ законодательный корпусъ въ началѣ февраля, онъ вотировался лишь 3 апрѣля. Sainte—Hermine, Traité de l'organis. communale et des élections municip. 3 ed. p. 33.

[3]) Sainte—Hérmine—ibid. По отношевію, впрочемъ, къ закону 1848 года тотъ же гос. совѣтъ, нѣсколько строкъ ниже говоритъ, что онъ отмѣненъ «почти во всемъ своемъ цѣломъ»; а на самомъ дѣлѣ—прямо во всемъ.

замѣчаетъ Leroy—Beaulieu, муниципальный строй въ сущности-то не къ положенію его по закону 1831 года, а къ тому, въ какомъ онъ обрѣтался въ періодъ консульства и первой имперіи [1]).

Я не буду здѣсь излагать всей организаціи по новому закону, а укажу лишь на эти скромныя новыя опредѣленія, о которыхъ говоритъ государственный совѣтъ и въ которыхъ такъ ярко выразились цѣли и стремленія правительства второй имперіи, его взгляды на общинное самоуправленіе.

Всѣ измѣненія новаго закона, касающіяся самыхъ существенныхъ сторонъ муниципальной организаціи особенно новаго ничего не представляли: они вошли еще во временной законъ 1852 года. Въ 1855 они лишь изъ временнаго постановленія обратились въ постоянный законъ.

Основная черта закона 1855 года—умаленіе независимости муниципальныхъ учрежденій по отношенію къ ихъ составу—до nec plus ultra. Центральная правительственная власть и ея мѣстный органъ—префектъ—въ сущности почти непосредственно вѣдаютъ дѣлами общинъ: мэры, эти предсѣдатели муниципальныхъ совѣтовъ—простые безсловесные органы су-префекта, префекта, а чрезъ ихъ посредство—императорскаго правительства. Этого мало, самые совѣты, благодаря тому праву, которымъ вооружены по отношенію къ нимъ префекты и государственная исполнительная влать, стали въ такое положеніе, въ которомъ они должны были обратиться въ учрежденія, дѣйствующія искючительно въ направленіи желательномъ этой послѣдней.

Императоръ непосредственно самъ назначаетъ мэровъ въ главномъ городѣ департамента, округа и кантона (независимо отъ количества ихъ населенія) и во всѣхъ общинахъ съ населеніемъ въ 3000 человѣкъ и выше; во всѣхъ остальныхъ мэръ назначается префектомъ. Притомъ онъ и его помощникъ могутъ быть назначены и не изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта [2]); зависимость мэра отъ верховной власти и префекта

[1]) Назв. соч. стр. 88.

[2]) Loi sur l'org. municip. 5 mai 1855, art. 2, 7 а также 8 art. закона 7 іюля 1852. Въ этомъ послѣднемъ законѣ, какъ изданномъ еще въ періодъ республики, императоръ вездѣ замѣняется президентомъ республики.

идетъ гораздо дальше: императоръ можетъ отрѣшить его отъ должности, а префектъ—удалить на время [1]). Этотъ мэръ, въ качествѣ предсѣдателя муниципальнаго совѣта, въ случаѣ раздѣленія голосовъ въ послѣднемъ поровну, обладаетъ правомъ рѣшающаго голоса [2]).

Не меньшимъ значеніемъ пользуется префектъ и относительно муниципальнаго совѣта, хотя члены этого послѣдняго, исключая Парижъ, избираются жителями общины [3]). Вліяніе префекта отражается уже при самыхъ выборахъ членовъ совѣта: онъ большія общины имѣетъ право раздѣлить по собственному усмотрѣнію на отдѣльныя избирательныя секціи и распредѣлить между послѣдними все количество избираемыхъ въ члены совѣта [4]). Совѣтъ муниципальный образовался—вліяніе префекта на него еще сильнѣе: онъ можетъ пріостановить на время дѣйствія совѣта—именно на два мѣсяца. Этотъ срокъ можетъ быть продолженъ министромъ до одного года. Для того, чтобы сохранить на это время около мэра какое либо совѣщательное учрежденіе, префектъ самъ непосредственно назначаетъ особую коммиссію, которая и замѣняетъ отрѣшенный совѣтъ. Пріостановленіе можетъ перейдти въ распущеніе совѣта, которое имѣетъ мѣсто лишь по императорскому декрету. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ замѣняющая совѣтъ коммиссія назначается или самимъ императоромъ или префектомъ, смотря по количеству населенія общины, и должна состоять изъ такого количества членовъ, которое было бы не менѣе половины числа членовъ распущеннаго совѣта [5]). Эта мѣра—одна изъ наиболѣе убійственно дѣйствующихъ на общинную независимость: распущеніе можетъ имѣть мѣсто когда угодно: оно можетъ состояться вслѣдъ за открытіемъ новаго совѣта и и тогда всѣ пять лѣтъ, на которые избирается совѣтъ, онъ будетъ замѣненъ излюбленной правительствомъ коммиссіей [6]). По

[1]) Ibid. Именно на два мѣсяца, а съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ и на гораздо большее время.
[2]) Ibid. art. 19. 7 juil 1852—art 8.
[3]) Ibid. art. 7 et 14.
[4]) Ibid. art. 7; зак. 1852, art. 3.
[5]) Ibid art. 13, зак. 1852, art. 10.
[6]) Ibid. art. 13, § 6.

отношенію же къ Парижу и всѣмъ общинамъ сенскаго департамента, а также и Ліона имперія всѣ эти мѣры сочла недостаточными: въ этихъ городахъ муниципальные совѣты, съ особыми предсѣдателями изъ ихъ среды, назначаются самимъ императоромъ [1]).

Обезпечивъ себя такъ солидно относительно состава должностныхъ лицъ и учрежденій общины, императорское правительство все таки еще относилось къ нимъ съ явнымъ подозрѣніемъ; оно все еще боялось со стороны муниципальныхъ учрежденій вмѣшательства въ чисто политическія дѣла; оно боялось вліянія ихъ на общинное населеніе, этимъ только можно объяснить постановленіе новаго закона, по которому засѣданія муниципальныхъ совѣтовъ объявлены были негласными [2]) Всякія письменныя сношенія муниципальныхъ совѣтовъ другъ съ другомъ ведутъ къ непосредственному закрытію ихъ префектомъ [3]).

По закону 1855 года мэры и члены муниципальнаго совѣта назначались на пять лѣтъ; но въ 1867 году изданъ былъ спеціальный законъ о муниципальныхъ собраніяхъ, которымъ срокъ службы членовъ муниципальнаго собранія продолженъ до семи лѣтъ [4]); между тѣмъ какъ срокъ службы мэра остался все тотъ же пятилѣтній. Въ этомъ послѣднемъ обстоятельствѣ нельзя не замѣтить стремленія законодателя дать средства мэру по возможности больше вліять на муниципальные выборы: старый, уже наторѣвшій въ теченіи двухъ лѣтъ служака въ этомъ случаѣ принесетъ пользы несравненно больше новичка, даже и помимо руководства опытнаго префекта.

Три года спустя, именно въ годъ паденія имперіи, новымъ закономъ «о назначеніи мэровъ и ихъ помощниковъ» семилѣтній срокъ муниципальныхъ собраній смѣненъ снова пятилѣтнимъ, а мэровъ и ихъ помощниковъ постановлено назначать только изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта [5]).

Если самостоятельность общинъ такъ ничтожна, а вліяніе правительства такъ громадно по отношенію къ организаціи муни-

---

[1]) Ibid. art. 14.
[2]) Ibid. art. 22.
[3]) Ibid. art. 25.
[4]) Loi sur les conseils municipaux, art. 18.
[5]) Loi 22 juil. 1870, art. 4 и 1.

ципальныхъ учрежденій, то эта самостоятельность съ одной стороны, значеніе правительства съ другой—едвали не въ томъ же отношеніи и относительно вопроса о функціяхъ, предметахъ вѣдомства этихъ учрежденій, опредѣлявшихся закономъ 1837 года.

Мэръ въ этомъ отношеніи по мѣткому выраженію Leroy-Beaulieu «со всѣхъ сторонъ подчиненный префекта». Останавливаясь въ своемъ мѣстѣ на законѣ о муниципальной администраціи, мы видѣли, что мэръ являлся въ двухъ значеніяхъ: въ значеніи правительственнаго, административнаго и въ значеніи общиннаго, муниципальнаго органа; и вотъ въ обоихъ то этихъ значеніяхъ онъ почти одинаково былъ подчиненъ префекту. Въ качествѣ правительственнаго агента онъ дѣйствуетъ, выражаясь словами Leroy—Beaulieu прямо «подъ властью префекта», который можетъ ему въ этой его роли посылать приказанія. Въ роли же общиннаго должностнаго лица мэръ дѣйствуетъ только подъ надзоромъ префекта.

Мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, въ какихъ отношеніяхъ къ постановленіямъ муниципальныхъ совѣтовъ стоитъ префектъ. Мы видѣли, что подлежитъ вѣдѣнію этихъ совѣтовъ [1]). Законъ 1867 года по видимому расширяетъ функціи муниципальнго совѣта, прибавивъ къ дѣламъ первой категоріи, вѣдаемымъ совѣтами, именно тѣмъ дѣламъ, которыя совѣты «règlent par leurs délibérations, цѣлыхъ девять случаевъ [2]). Но приэтомъ относительно этихъ послѣднихъ (а можетъ быть вмѣстѣ и тѣхъ четырехъ, которые опредѣляются первой статьей закона 1837 года) постановлено, что если между мэромъ и собраніемъ произойдетъ разногласіе, то постановленіе совѣта приводится въ исполненіе лишь послѣ одобренія префекта [3]). Благодаря этому постановленію рѣшенія совѣта, не подлежащія утвержденію префекта, обращаются въ таковыя; что и требовалось.

Представимъ сдѣлать общее заключеніе Leroy-Beaulieu «наши муниципальные совѣты въ глазахъ центральной власти—подозрительныя учрежденія, которымъ иногда можно дать нѣко-

[1]) См. стр. 39.
[2]) Зак. 24 іюля 1867 г. art. 1.
[3]) Ibid. art. 1 in fine.

торую свободу, но съ тѣмъ, чтобы постоянно наблюдать за ней, умѣрять ея движеніе». Законъ сообщаетъ этимъ «скромнымъ собраніямъ», говоритъ тотъ же авторъ нѣсколько дальше, «власть очень ограниченную; онъ какъ будто боится слишкомъ рѣзкой инціативы или какихъ либо отчаянныхъ предпріятій». Онъ, дѣйствительно боится и того и другаго только исключительно съ правительственной точки зрѣнія.

Такой страхъ передъ общинами, такія опасенія ихъ совершенно понятны со стороны такого правительства какъ наполеоновское; но на бѣду этотъ страхъ и эти опасенія кошмаромъ давили и давятъ каждое изъ многихъ правительствъ, которыя Франціи пришлось переживать въ теченіи трехъ четвертей настоящаго столѣтія.

Передъ этимъ страхомъ уступило и правительство нынѣшней юной республики.

«Однимъ изъ лозунговъ новыхъ выборовъ въ 1871 году служила децентрализація. Теперь уже не политики только или писатели высшаго полета, вродѣ Токвиля, Broglie, Лабулэ, теперь взялись за дѣло введенія самоуправленія, т. е. за низверженіе административнаго ига, наиболѣе практическіе, наиболѣе осторожные люди:—земледѣльцы, промышленники». Это говоритъ все тотъ же Leroy-Beaulieu, приступая къ изложенію мѣръ, принятыхъ республиканскимъ правительствомъ въ 1871 году относительно муниципальныхъ учрежденій. И несмотря на это, а быть можетъ, именно въ силу этого, новое республиканское правительство сдѣлало пока половину дѣла. Въ 1871 году, 14 апрѣля, былъ изданъ законъ, касающійся муниципальныхъ выборовъ. Законъ, по примѣру многихъ, только временный: онъ былъ такъ сказать сдѣлкой между національнымъ собраніемъ и тогдашнимъ главой республики Тьеромъ.

По новому закону члены муниципальнаго собранія избираются только на три года [1]. Правительство отказалось отъ права назначенія мэровъ: ихъ избираютъ изъ своей среды сами муниципальные совѣты; но однако, далеко не вездѣ: временно,

[1]) Loi relative aux élections municipales art. 8.

во всѣхъ городахъ съ населеніемъ больше 20000 человѣкъ и во всѣхъ административныхъ центрахъ департаментовъ и округовъ—независимо отъ ихъ населенія—назначеніе мэровъ остается въ рукахъ правительства; назначаются они изъ среды муниципальнаго же совѣта [1]). Это право Тьеръ «вырвалъ», по выраженію Leroy-Beaulieu у національнаго собранія личнымъ вмѣшательствомъ въ пренія и угрозой отказаться отъ своей должности [2]). Такимъ важнымъ для правительства дѣломъ считалъ это право глава исполнительной власти. Вотъ и все внесенное въ муниципальный строй республиканскимъ правительствомъ. Всѣ, по выраженію новаго закона, непротиворѣчащіе его опредѣленіямъ, постановленія имперскихъ законовъ остаются, касательно организаціи и администраціи, въ силѣ [3]), пока національное собраніе не выработаетъ органическаго закона по этому предмету. Но этому обѣщанію еще не скоро суждено было осуществиться.

ГЛАВА II

Муниципальная организація Бельгіи.

Съ конца XVIII столѣтія городской строй Бельгіи былъ ничѣмъ инымъ какъ французскимъ муниципальнымъ строемъ. Въ теченіи же всего XVIII столѣтія—отъ 1714 до 1792 года—въ теченіи австрійскаго періода, какъ его называетъ Giron, этотъ строй покоился на старыхъ началахъ, выработавшихся естественно-историческимъ путемъ въ средне-вѣковой періодъ исторіи. За весь этотъ періодъ времени городская магистратура опирается на два слоя городскаго населенія—древніе роды и цеховыхъ ремесленниковъ, т. е. члены ея выходятъ исключительно изъ этихъ двухъ слоевъ; причемъ въ составъ перваго слоя—древнихъ родовъ—разумѣется, въ этомъ столѣтіи входили не въ силу только факта происхожденія, но пожалуй по преимуществу въ силу богатства; и понятно, наиболѣе богатые роды имѣли наибольшее значеніе въ маги-

[1]) Ibid. art. 9.
[2]) Назв. соч. 393—394.
[3]) Art. 18.

стратурѣ; точно такъ какъ въ средѣ ремесленныхъ цеховъ это значеніе принадлежало привилегированнымъ цехамъ [1]). Составлявшаяся изъ этого контингента магистратура состояла изъ магистрата собственно и большаго совѣта (large conseil, commune, la grande commune). Магистратъ—учрежденіе постоянное, а большой совѣтъ—собиравшееся лишь въ случаяхъ «чрезвычайной важности». Магистратъ, состоявшій почти во всѣхъ городахъ Бельгіи XVIII ст. изъ бургомистровъ, эшевеновъ и совѣтниковъ (или жюри) [2]), составлялся подъ сильнымъ вліяніемъ императора (австрійскаго), вліяніемъ, которое явилось въ результатѣ того же хода вещей, подъ напоромъ котораго подобнаго рода явленіе имѣло мѣсто во Франціи и Германіи. Право назначать въ члены магистрата, именемъ императора, принадлежало высшему мѣстному представителю правительственной администраціи [3]); причемъ, за нѣкоторыми городами признавалось право на выборъ кандидатовъ въ эти должности, изъ которыхъ уже и выбирали представители администраціи; кандидаты эти избирались той или иной городской корпораціей, тѣмъ или инымъ слоемъ городскаго населенія, смотря по тому, кто изъ нихъ пользовался въ городѣ преобладающимъ значеніемъ. По общему правилу члены магистратовъ назначались на опредѣленный срокъ; въ качествѣ же исключенія встрѣчались и пожизненныя назначенія [4]).

Что касается большаго совѣта, то въ его составъ входили прежде всего всѣ члены магистрата и всѣ эшевены, уже сложившіе съ себя магистратскія обязанности, а потомъ и—по выраженію Giron—«народный элементъ», это—представители ремесленнаго населенія города [5]). Само собою разумѣется, что эти три элемента, входившіе въ составъ совѣта, не во всѣхъ городахъ представляли собою одну и ту же комбинацію; эта послѣд-

---

[1]) Grands corps de métiers; principaux corps de métier—Giron, Essai sur le droit communal de la Belgique, 9—10.

[2]) Число вторыхъ и третьихъ въ различныхъ городахъ—различно. Ibid. стр. 13—15.

[3]). Giron, назв. соч. 16.

[4]) Ibid. 18. Члены магистрата получали за свою службу вознагражденіе 19.

[5]) Ibid. 34.

няя обусловливалась тѣми или иными взаимными отношеніями отдѣльныхъ слоевъ населенія въ каждомъ данномъ городѣ [1]).

Магистратъ городовой въ большинствѣ городовъ Бельгіи въ XVIII столѣтіи, за немногими исключеніями, игралъ въ качествѣ административнаго учрежденія двоякую роль: съ одной стороны онъ—учрежденіе общинное, съ другой—правительственное; въ качествѣ этого послѣдняго, т. е. въ качествѣ «агента общей администраціи» онъ обнародываетъ законы и ордонансы, исходящіе отъ общей власти, и наблюдаетъ за ихъ исполненіемъ; завѣдуетъ раскладкой и сборомъ податей и т. п. [2]). Въ качествѣ же общиннаго учрежденія, вѣдающаго мѣстные, общинные интересы, магистратъ вѣдалъ городское хозяйство и управленіе въ томъ ихъ значеніи, въ тѣхъ ихъ размѣрахъ, въ какихъ оно вѣдалось городскими совѣтами средне-вѣковыхъ городовъ Германіи, что и понятно: городская жизнь Бельгіи была развита въ періодъ среднихъ вѣковъ, никакъ не менѣе, если не болѣе, чѣмъ въ Германіи. Но понятно само собой, что объемъ власти городскаго магистрата по отношенію ко всѣмъ этимъ сторонамъ городскаго самоуправленія не могъ быть въ XVIII ст. такъ широкъ, какъ онъ былъ въ XV или XVI ст. Верховная власть сдѣлала свое дѣло и здѣсь. Вліяніе ея выразилось не въ опредѣленіи только состава магистрата; оно, понятно, пошло гораздо дальше: всякое опредѣленіе магистрата, напр., относительно полиціи не могло быть приведено въ дѣйствіе прежде утвержденія его извѣстнымъ правительственнымъ лицемъ или провинціальнымъ собраніемъ [3]).

---

[1]) Образованіе состава «большаго совѣта» стояло внѣ вліянія правительства, по мнѣнію Giron; но авторъ забываетъ о магистратѣ, члены котораго тоже входили въ составъ этого совѣта, по этому если и можно говорить о совѣтѣ, какъ противовѣсѣ магистрату, то лишь по стольку, по скольку въ немъ «народный элементъ» былъ силенъ.

[2]) Giron, назв. соч. 25—26.

[3]) Ibid. 27. Впрочемъ эти постановленія не всегда утверждались губернаторомъ провинціи, а обыкновенно особымъ должностнымъ лицомъ амманомъ (amman), которое имѣло мѣсто въ каждомъ городѣ, и вѣдало именно полицію. Амманъ назначался губернаторомъ провинціи отъ имени императора. Этотъ чиновникъ могъ пріостановить дѣйствіе всякаго постановленія магистрата, противнаго законамъ или «общественному

Каждая городская община обязана была давать отчетъ (ежегодно) правительственнымъ чиновникамъ—амману и специальному коммиссару, который за исполненіе этой обязанности получалъ вознагражденіе отъ той же общины, которую «учитывалъ» [1]).

Магистратъ правилъ городскими общинными дѣлами самостоятельно, обладая относительно ихъ и властью законодательною; только въ случаяхъ «чрезвычайной важности», какъ уже было замѣчено, собирался большой совѣтъ; такими случаями были: пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимой собственности, займы и установленіе общинныхъ налоговъ [2]).

Изъ всего сказаннаго вытекаетъ, что муниципальный строй XVIII столѣтія и въ Бельгіи, какъ и во Фраціи, совершенно потерялъ свой независимый характеръ; и хотя и покоился на основахъ выработанныхъ средневѣковой городской жизнью, но былъ уже въ сильной зависимости отъ правительственныхъ агентовъ, чрезъ посредство которыхъ государственная власть сильно вліяла на весь муниципальный строй, лишивъ его всякой почти самостоятельности. Такое положеніе вещей здѣсь, какъ и вездѣ, было непосредственнымъ результатомъ развитія верховной власти и всеобщаго господства началъ просвѣщеннаго абсолютизма.

Въ первомъ томѣ настоящаго сочиненія мы видѣли [3]), что въ городахъ Германіи большинствомъ ихъ населенія вмѣшательство верховной власти въ ходъ городскаго управленія было желательно послѣ того какъ оно стало достояніемъ лишь нѣсколькихъ семействъ цеховой аристократіи; тоже самое явленіе должно было имѣть мѣсто и въ Бельгіи, гдѣ точно также, какъ уже было указано, управленіе городскимъ хозяйствомъ попало въ руки нѣсколькихъ въ сущности фамилій. Но вліяніе правительственныхъ органовъ дѣло мало поправило: самое управленіе едва ли сколько-нибудь поднялось качественно; злоупотребленія, отзывавшіяся на общинныхъ плательщикахъ, едва ли даже не увеличились; къ такому заключенію нельзя не

благу». Онъ участвовалъ, съ совѣщательнымъ голосомъ, въ собраніи магистрата. Ibid. 22—23.

[1]) Ibid. 43—44.

[2]) Ibid. 29.

[3]) Устр. и управл. гор. Россіи I, стр. 211.

придти, имѣя въ виду хотя бы, напр., законъ Маріи Терезіи отъ 1764 года; законъ, направленный къ тому, чтобы установить большій порядокъ въ финансовомъ управленіи городскихъ общинъ Бельгіи [1]). Тѣ правительственные чиновники и коммиссары, передъ которыми, магистратъ давалъ отчетъ, оказались на дѣлѣ, только лишней обузой для общины, двойной тягостью для нея: вопервыхъ, мы видѣли, они получали свое содержаніе отъ общины; а во вторыхъ, они явились, въ сущности только новыми злоупотребителями или, какъ мягко выражается Giron—«поощрителями расхищенія общинной казны»

Таково, въ нѣсколькихъ словахъ, было состояніе общиннаго городскаго строя въ Бельгіи въ теченіи XVIII ст., т. е. наканунѣ французской революціи. Въ самомъ началѣ этой революціи, въ ея медовый мѣсяцъ этотъ строй Бельгіи, вмѣстѣ съ измѣненіемъ ея политической судьбы, совершенно измѣняется.

Еще въ январѣ 1790 года Бельгія, подъ сильнымъ вліяніемъ событій, имѣвшихъ мѣсто въ сосѣдней ей Франціи, объявила себя независимой отъ Австріи. Этому акту предшествовало возстаніе, вспыхнувшее въ половинѣ декабря 1789 года: австрійскій гарнизонъ изъ Брюсселя былъ изгнанъ, а вмѣстѣ съ нимъ и всѣ правительственные агенты. Актъ этотъ, въ сущности былъ результатомъ политики австрійскаго императора Іосифа II, который пережилъ его только двумя мѣсяцами. Но освободиться изъ подъ власти Австріи Бельгіи суждено было не ранѣе какъ черезъ пять лѣтъ. Преемникъ Іосифа, Леопольдъ, безъ особыхъ усилій сломилъ возстаніе и Бельгія снова обратилась въ провинцію Австріи. Освобожденіе Бельгіи было лишь результатомъ войны Австріи съ революціонной Франціей, начавшейся въ апрѣлѣ 1792 года. Битва при Жемаппѣ едва не рѣшила политической судьбы Бельгіи: она снова возстала; побѣдитель австрійцевъ, Дюмурье, въ глазахъ бельгійцевъ являлся освободителемъ и занялъ, недѣлю спустя, самый Брюссель. Конвентъ рѣ-

[1]) Этимъ закономъ устанавливается особая коммиссія (jointe), спеціальнымъ назначеніемъ которой было именно водвореніе правильности въ городскомъ хозяйствѣ. Giron, назв. соч. 44.

шилъ присоединить Бельгію къ Франціи; но этому пока не суждено было совершиться: англійскій министръ Питтъ находитъ несовмѣстнымъ съ интересами Англіи такое присоединеніе и видитъ въ немъ поводъ къ войнѣ. Она и загорѣлась. Французы ухитрились не только истребить въ населеніи Бельгіи тѣ восторги, съ которыми оно встрѣчало побѣдителя при Жемаппѣ, но и возбудить въ немъ почти ненависть къ себѣ. О согласіи на присоединеніе къ Франціи не могло быть теперь и рѣчи. Одинъ Люттихъ, да и то далеко не въ полномъ своемъ составѣ, высказался за это присоединеніе. Большинство населенія городскаго перенесло свои симпатіи на прежде-ненавистную Австрію. Французы очистили Бельгію [1]), и она снова вошла въ составъ австрійской имперіи. Но конвентъ не отказался еще отъ Бельгіи: въ ней сосредоточены наиболѣе опасныя для республики силы—на нее и направила эта послѣдняя въ 1794 году свои наступательныя дѣйствія. На этотъ разъ республика была счастливѣе: битва при Флерюссѣ порѣшила окончательно политическую судьбу Бельгіи: съ этого момента фактически Бельгію можно считать присоединенной къ Франціи; юридически присоединеніе состоялось лишь 1 октября 1795 года, когда оно было оффиціально декретировано конвентомъ. Съ этого момента до февраля 1814 года, когда Бельгія была оторвана отъ Франціи и пришита къ Голландіи, составивъ съ этой послѣдней одно королевство нидерландское, страна эта, ставъ въ неразрывную связь съ Франціей, переживала по отношенію къ внутреннему управленію вообще и муниципальному въ частности все то, что переживалось во Франціи.

Еще коммиссары конвента почти за годъ до изданія декрета о присоединеніи уже вмѣшивались въ общинныя дѣла городовъ Бельгіи, смѣнивъ въ этомъ отношеніи австрійскихъ губернаторовъ: 7 января 1795 года эти коммиссары совершенно обновили весь магистратскій составъ Брюсселя. За этимъ послѣдовалъ рядъ частныхъ постановленій, касавшихся муниципальнаго строя того или другаго города Бельгіи; а въ іюнѣ того же года [2]) коммиссарами конвента былъ изданъ актъ, устанавливавшій во всѣхъ городахъ

---

[1]) Въ мартѣ 1793 года.

[2]) 24 prairial an III.

Бельгіи однородный муниципальный режимъ, уже покоившійся исключительно на началахъ муниципальнаго закона 14 декабря 1789 года во Франціи и конституціи 1793 года [1]). Это было начало. Съ этого времени, вплоть до 1814 года, муниципальныя учрежденія Бельгіи переживали всѣ тѣ пертурбаціи, которыя, мы видѣли, имѣли мѣсто за этотъ періодъ времени, во Франціи: вѣдь она была не больше какъ составной частью этой страны, управлявшейся на общихъ началахъ.

Съ февраля 1814 года начинается по выраженію Giron'а «возстановленіе въ Бельгіи древнихъ провинціальныхъ и общин«ныхъ вольностей, которыя временно задушены были деспотиз«момъ конвента и имперіи» [2]). Прежде всего «основной законъ» Нидерландовъ уничтожилъ основное начало французскаго коммунальнаго строя—смѣшеніе общинъ городскихъ съ сельскими—и возвратился къ исторически выработавшемуся полному различенію ихъ: основной законъ отдѣльно говоритъ объ администраціи городскихъ и сельскихъ общинъ, предоставляя право выработать ея организацію каждой городской и сельской общинѣ самой [3]). Это постановленіе основнаго закона Giron справедливо называетъ «быть можетъ преувеличенной реакціей» противъ французскаго режима. Въ этомъ случаѣ наиболѣе рѣзко высказывается вліяніе политическаго настроенія, если можно такъ выразиться, на общинную городскую администрацію. Но эта «преувеличенность» реакціи значительно поубавилась когда настало время осуществлять эти общія постановленія основнаго закона. Новое правительство Бельгіи не могло отдѣлаться отъ того вліянія французской администраціи на муниципальный строй Бельгіи, которое имѣло мѣсто въ этой странѣ въ теченіи почти двадцати лѣтъ.

---

[1]) Giron, 118—122.

[2]) Тоже, почти буквально, (не указывая, однако, на сочиненіе Giron'а) говоритъ и Flourens, авторъ сочиненія—Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique стр. 148.

[3]) Giron, 126; Flourens 148—149. Эти статьи de la loi fond.:—152: «Les régences des villes sont organisées de la manière qui sera adoptée par les reglements que proposent les régences existantes ou des commissions speciales, nommées par le roi; по отношенію къ сельскимъ общинамъ тоже самое опредѣляетъ статья 154 основнаго закона.

Это вліяніе, несмотря на всю силу реакціи, на столько сильно выражалось въ новый періодъ политическаго существованія Бельгіи, что стараго въ муниципальномъ строѣ ея осталось —лишь одна внѣшняя организація муниципальныхъ учрежденій, внутреннее же ихъ содержаніе, тѣ функціи, которыя должны были отправлять эти учрежденія, «регулировались по плану, выработанному учредительнымъ собраніемъ Франціи»; и единство въ этомъ отношеніи муниципальныхъ учрежденій всѣхъ городовъ Бельгіи осталось почти неприкосновеннымъ [1].

Эта сторона муниципальнаго строя, внесеннаго въ Бельгію Франціей, оставлена неприкосновенной очевидно потому, что соотвѣтствовала взглядамъ правительства на муниципальныя учрежденія; а взгляды эти не могли быть особенно благопріятными для этихъ послѣднихъ: если послѣ жемаппской битвы возстановленіе австрійской власти и было въ немалой степени результатомъ дѣятельности городскихъ совѣтовъ, то вѣдь тѣже совѣты, нѣсколько раньше, восторженно принимали побѣдителя Дюмурье и если стали послѣ этого на сторону австрійскаго императора, то вѣдь вынуждены были къ этому несообразнымъ съ ихъ интересами поведеніемъ пресловутыхъ коммиссаровъ конвента. Очевидно эти совѣты—сила; сила, съ которой приходится считаться; сила, въ которой кроется, стало быть, причина революціонныхъ движеній. Верховная власть и отнеслась къ нимъ какъ къ таковой.

Въ силу этого же обстоятельства и внѣшняя организація городскихъ учрежденій была возстановлена почти въ томъ видѣ, въ какомъ мы видѣли ее въ XVIII столѣтіи, т. е. въ томъ видѣ, въ которомъ она наименѣе удовлетворяла основнымъ началамъ самоуправленія.

Большой совѣтъ XVIII вѣка замѣненъ совѣтомъ управленія который избирался путемъ двухстепенной системы избранія: всѣ обладающіе правомъ подачи голоса [2]) выбирали избирате-

---

[1]) Giron, 125—126. Первый законъ муниципальный этого періода —законъ 12 мая 1817 года; около семи лѣтъ спустя—19 января 1824 года онъ былъ изданъ вновь въ нѣсколько измѣненномъ видѣ. Ibid. 126.

[2]) Этимъ правомъ обладали 1) имѣвшіе 23 года отъ роду, 2) жившіе въ округѣ въ теченіи года и въ 3) вносившіе ежегодно не менѣе

лей, которые, составляя особую коллегію, выбирали уже членовъ совѣта; приэтомъ избиратели выбирались членами общины, имѣющими право подачи голоса, не изъ собственной среды, а изъ лицъ, удовлетворявшихъ нѣсколько болѣе высокимъ условіямъ [1]). Этотъ совѣтъ не былъ учрежденіемъ постояннымъ, непосредственно вѣдающимъ управленіе общинными дѣлами [2]); такимъ учрежденіемъ являлась такъ называемая административная коллегія (collège administratif), состоявшая изъ бургомистра и минимумъ двухъ эшевеновъ и максимумъ четырехъ [3]). Составъ этой коллегіи уже вовсе невыборный: и бургомистръ, и эшевены во всѣхъ городахъ назначаются королевской властью, которая выбираетъ ихъ изъ среды членовъ совѣта управленія; а въ какихъ либо особыхъ случаяхъ можетъ выбрать ихъ и внѣ этой среды [4]). Такимъ образомъ верховная власть имѣетъ громадное вліяніе на ходъ муниципальныхъ дѣлъ не только чрезъ административную коллегію, но и самый совѣтъ, такъ какъ предсѣдателемъ его является все тотъ же избранный королемъ бургомистръ [5]). Опасливыя отношенія верховной власти къ муниципальнымъ учрежденіямъ на этомъ не остановились. Страхъ передъ большими, людными собраніями заставилъ прибѣгнуть ее къ такой странной мѣрѣ: выборщики избирателей не могли для выбора этихъ послѣднихъ собираться въ отдѣльныя собранія, хоть бы они были и очень мелки; они вотировали «дома»: избирательные бюллетени разсылались по домамъ вмѣстѣ со списками какъ избирателей, выходящихъ изъ коллегіи

20 флориновъ прямыхъ налоговъ; въ 4) отбывшіе воинскую повинность. Giron, 131; Flourens, 150.

[1]) Возрастъ 25-лѣтній; пребываніе въ городѣ въ теченіи трехъ лѣтъ, если родился въ немъ или женился на дочери горожанина, въ противномъ случаѣ шесть лѣтъ; плата прямыхъ государственныхъ налоговъ въ количествѣ, смотря по мѣстности, minimum отъ 40 до 150 флориновъ. Ibid. 133.

[2]) Онъ собирается всего четыре раза въ годъ. Ibid. 137.

[3]) Giron. 128.

[4]) Ibid. 135; Flourens, 151; назначаются они на шесть лѣтъ, Giron. 136.

[5]) Giron, 137; Flourens, 151. Приэтомъ, разумѣется, за нимъ— преобладающій голосъ въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну.

и остающихся въ ней, такъ и лицъ, имѣющихъ право быть избранными. Это опредѣлено было закономъ 1824 года [1]). Можно ли найти болѣе откровенное проявленіе отношеній правительства къ муниципальному строю, болѣе ясное указаніе на вліяніе на этотъ строй совершенно постороннихъ ему соображеній? Къ этому нужно прибавить, что вліяніе правительства путемъ надзора не ограничивается однимъ предварительнымъ одобреніемъ извѣстныхъ общинныхъ постановленій, какъ это практиковалось до сихъ поръ; королевская власть теперь можетъ уничтожить постановленіе общинной администраціи, если оно является превышеніемъ власти ей данной, или противорѣчіемъ закону или королевскому постановленію, или, наконецъ, нарушеніемъ общественныхъ интересовъ [2]).

Такимъ образомъ, муниципальныя учрежденія Бельгіи этого времени едва ли представляли собою какой либо шагъ впередъ сравнительно съ учрежденіями XVIII столѣтія. Король Голландіи видимо ничему не научился изъ тѣхъ событій, которыя проходили передъ его глазами въ теченіи почти двадцати лѣтъ. Не такъ подѣйствовалъ этотъ двадцатилѣтній періодъ времени на городское населеніе—оно научилось многому: несмотря на то, что только что разсмотрѣнный строй представлялъ собою далеко не то, чѣмъ былъ этотъ строй до 1814 года, горожане далеко не были имъ довольны. Не могли не понять эти горожане, что «король Голландіи», какъ справедливо говоритъ Flourens, «мало увѣ«ренный въ привязанности своихъ новыхъ подданныхъ и ревниво «стремящійся непосредственно вѣдать всѣ отрасли общественнаго «управленія, просто не хотѣлъ дать общинамъ изъ ихъ прошлаго «что либо болѣе обманчивой ихъ независимости; что онъ сохра«нилъ за собою всю полноту абсолютной власти» [3]). Эти стремленія королевской власти выразились не въ однихъ только муниципальныхъ, но и въ провинціальныхъ учрежденіяхъ: эти послѣднія были и теперь построены на совершенно старыхъ началахъ, но въ той ихъ формѣ, въ какую онѣ вылились въ

[1]) Giron, 131—132; Flourens, 150.
[2]) Giron, 146; Flourens, 152.
[3]) Назв. соч. 153. Giron, 164—165.

XVII столѣтія. Провинціальные штаты и теперь состоятъ изъ представителей трехъ сословій—дворянства, духовенства и горожанъ [1]). Само собою разумѣется, что и значеніе этихъ штатовъ въ разсматриваемое нами время должно быть совершенно равнозначительно ихъ значенію въ періодъ австрійскаго господства.

Іюльская революція 1830 года снова измѣнила политическую судьбу Бельгіи: ея противоестественное соединеніе съ Голландіей было разрушено. Вѣсти объ іюльской революціи пали на плодотворную почву, подготовленную правительствомъ Вильгельма I Оранскаго. Въ концѣ августа въ Брюсселѣ вспыхнула революція, образовалось временное правительство, объявившее Бельгію самостоятельнымъ, совершенно независимымъ отъ ненавистной Голландіи, государствомъ [2]). Правительство Вильгельма принуждено было уступить. Голландскія войска очистили Бельгію. Національный конгрессъ принялся за выработку конституціи, по которой Бельгія обращалась въ самостоятельную конституціонную монархію [3]). Въ началѣ 1831 года конституція была готова (7 февраля). Въ іюнѣ былъ избранъ бельгійскимъ королемъ Леопольдъ, принцъ кобургскій. Вмѣстѣ съ измѣненіемъ политической судьбы измѣняется въ значительной степени и муниципальный строй страны.

Въ четвертой главѣ конституціи 7 февраля 1831 года уже устанавливаются общія начала новой провинціальной и общинной организаціи. Эти начала опредѣляются такъ: 1) всѣ общинныя и правительственныя должностныя лица, кромѣ высшихъ, относительно которыхъ закономъ можетъ быть установлено исключеніе, выбираются путемъ прямой, а не двойной, подачи голосовъ; 2) всѣ интересы общины и провинціи передаются въ вѣденіе общинныхъ и провинціальныхъ совѣтовъ, причемъ однако

---

[1]) Giron, 125 и 160.

[2]) Этотъ актъ подтвержденъ былъ «отъ имени бельгійскаго народа» національнымъ конгрессомъ декретомъ 18 ноября 1830 года.

[3]) Она объявлена была таковою декретомъ національнаго конгресса отъ 22 ноября 1830 года; а чрезъ мѣсяцъ—20 декабря—новая монархія была признана лондонской конференціей представителей «пяти великихъ державъ».

въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ, постановленія этихъ последнихъ должны быть утверждаемы правительствомъ; 3) въ границахъ, установленныхъ закономъ, допускается публичность засѣданій тѣхъ и другихъ совѣтовъ; 4) гласность имѣетъ мѣсто и относительно бюджета и отчетности; 5) за королемъ и законодательною властью остается право наблюденія, за тѣмъ, чтобы совѣты не переступали установленныхъ закономъ границъ ихъ дѣятельности и не нарушали общихъ интересовъ [1]). Таковы общія начала, на которыхъ должно быть построено будущее положеніе объ общинахъ; на этихъ началахъ и построенъ былъ проэктъ общинной организаціи, который въ палату депутатовъ былъ внесенъ лишь въ 1833 году, а въ законъ превратился 30 марта 1836 года [2]); но законъ этотъ подвергся, однако, нѣкоторымъ измѣненіямъ уже въ 1842 и 1848 годахъ, послѣднее измѣненіе имѣло мѣсто, очевидно, подъ вліяніемъ февральскихъ событій во Франціи. Съ видоизмѣненіями, внесенными въ законъ 1836 года въ эти два года, онъ существуетъ и до настоящаго времени.

Совѣтъ управленія по закону 1836 года смѣнился общиннымъ совѣтомъ, а административная коллегія—коллегіей эшеменовъ. Городскія общины не выдѣляются, относительно организаціи учрежденій, изъ сельскихъ.

Общинный совѣтъ составляется изъ бургомистра и эшевеновъ, входящихъ въ составъ коллегіи и изъ опредѣленнаго числа представителей общины; числа, обусловливаемаго количествомъ населенія этой послѣдней [3]). Въ силу приведеннаго выше положенія основнаго закона представители общины, входящіе въ составъ совѣта, избираются путемъ прямыхъ выборовъ, право участія въ которыхъ обставляется значительно болѣе легкими условіями, чѣмъ до сихъ поръ: совершеннолѣтіе—гражданское; пребываніе въ общинѣ—менѣе года [4]); избирательный цензъ, въ

---

[1]) Constitution, art. 108.

[2]) Второвъ, Сравнит. обоз. муницип. учрежд. Франціи, Бельгіи etc. стр. 48.

[3]) Minimum этихъ членовъ—семь при населеніи общины менѣе 1000 человѣкъ; maximum—тридцать одинъ при населеніи въ 70000 человѣкъ и больше. Loi communale, art. 4.

[4]) Loi com., art. 7: avoir son domicile réel dans la commune au

формѣ уплаты прямыхъ налоговъ,—отъ 15 до 42 франковъ [1]). Избиратели составляютъ изъ себя, для производства выборовъ, одно собраніе лишь въ томъ случаѣ, если число ихъ не превышаетъ четырехъ сотъ; въ противномъ случаѣ они подраздѣляются на секціи, изъ которыхъ каждая не менѣе двухъ сотъ избирателей [2]). Это опредѣленіе, однако, измѣнено закономъ 20 мая 1848 года относительно общинъ, населеніе которыхъ достигаетъ тридцати тысячъ и выше; въ этихъ городахъ, количество членовъ въ секціи избирателей можетъ доходить до шести сотъ. Членовъ совѣта избиратели выбирали очевидно не изъ своей только среды; закономъ 31 марта 1848 года по этому вопросу опредѣляется: чтобы быть избраннымъ нужно имѣть не 21 годъ отъ роду, а 25 [3]); относительно ценза избираемыхъ мы не встрѣчаемся ни съ какими опредѣленіями закона; требуется только подданство, 25 лѣтній возрастъ и мѣстопребываніе въ общинѣ; изъ лицъ, удовлетворяющихъ этимъ последнимъ условіямъ не могутъ быть выбранными, разумѣется тѣ, которыхъ законъ прямо лишаетъ этого права [4]). Избираются члены совѣта на шесть лѣтъ [5]); половина ихъ возобновляется черезъ каждые три года [6]) Предсѣдателемъ совѣта является тотъ же бургомистръ, предсѣдатель коллегіи эшевеновъ. Въ силу 108 статьи основнаго закона бургомистръ, въ качествѣ главы общинной администраціи, можетъ быть не выборнымъ и дѣйствительно, по закону 30 марта 1836 года онъ назначается королевской властью изъ среды общиннаго совѣта [7]). Но временнымъ закономъ 30 іюля 1842 года къ этому опредѣленію сдѣлано значительное дополненіе. По замѣчанію Giron'a «опытъ научилъ, что въ извѣстныхъ общинахъ, гдѣ бродили политическія страсти,

moins dupuis le 1-er janvier de l'année dans la quelle se fait l'élection.

[1]) Ibid. Этотъ maximum и minimum—въ соотвѣственности съ количествомъ населенія.

[2]) Ibid. art. 22.

[3]) Loi com., art. 47.

[4]) Loi com., art. 12, 48, 51.

[5]) Ibid. art. 54.

[6]) Ibid.

[7]) Ibid. art. 2.

главу мѣстной администраціи необходимо поставить внѣ мѣстныхъ вліяній и сдѣлать зависимымъ только отъ правительства»[1]. Вотъ этотъ то «опытъ» и былъ причиной изданія постановленія, по которому «король можетъ назначить бургомистра, избравъ его внѣ совѣта изъ избирателей, достигшихъ 25 лѣтняго возраста. На основаніи самаго характера «опыта», какъ мотива этого постановленія, можно опредѣлить цѣль его. Цѣль эта и была достигнута правительствомъ: «правительство зачастую назначало бургомистровъ, напоминавшихъ своимъ образомъ дѣйствій мэровъ французскаго режима», говоритъ Giron, «и вовсе не пользовавшихся симпатіями общинъ» [2]. Но этотъ «образъ дѣйствій» излюбленныхъ имъ бургомистровъ правительство нашло въ 1848 году несовмѣстнымъ съ общиннымъ самоуправленіемъ; не вполнѣ, впрочемъ, а лишь отчасти; почему, не находя себя вынужденнымъ отказаться отъ такого способа назначенію бургомистровъ вообще, рѣшило нѣсколько ограничить значеніе этихъ послѣднихъ. 1 марта 1848 года было постановлено, что назначенію бургомистра королемъ должно предшествовать согласіе такъ называемой постоянной депутаціи—административной коллегіи (выборной), завѣдывающей дѣлами провинціи; кромѣ того такимъ путемъ назначенный бургомистръ лишенъ рѣшающаго голоса: за нимъ признается лишь право на совѣщательный голосъ [3]. Дальше этого уступки правительства не пошли. Такимъ образомъ, несмотря на только что указанныя ограниченія 1848 года, общинный совѣтъ стоитъ подъ сильнымъ правительственнымъ вліяніемъ чрезъ посредство своего президента, у котораго, какъ таковаго, нельзя же отрицать сильнаго вліянія на президируемое имъ собраніе.

Поставивъ въ значительную зависимость отъ себя совѣтъ, правительство поставило въ еще большую зависимость другой органъ муниципальнаго управленія, органъ чисто административный; органъ, который, въ силу основнаго понятія о самоуправленіи, долженъ стоять въ непосредственной зависимости отъ общиннаго совѣта. Я говорю о коллегіи эшевеновъ.

---

[1]) Назв. соч. 199.
[2]) Ibid.
[3]) Ibid. Fooz, le Droit administratif belge, t. I, p. 95.

Если въ общинномъ совѣтѣ засѣдалъ лишь президентъ-бургомистръ въ качествѣ назначеннаго королевской властью, то въ коллегіи эшевеновъ, на оборотъ небыло ни одного члена, который входилъ бы въ составъ ея по избранію членовъ общины: въ коллегіи президируетъ тотъ же бургомистъ, а въ качествѣ членовъ входятъ такъ называемые эшевены, которыхъ назначаетъ король, выбирая ихъ изъ среды общиннаго совѣта [1]. Число членовъ коллегіи колеблется, смотря по населенію общины, между двумя и четырьмя [2]. Какъ и члены совѣта, члены коллегіи отправляютъ свои обязанности въ теченіи шести лѣтъ [3]. Президентъ-бургомистръ въ коллегіи эшевеновъ обладаетъ правомъ рѣшающаго голоса даже и въ томъ случаѣ, когда онъ избирается королемъ не изъ среды общиннаго совѣта [4]; въ извѣстныхъ случаяхъ, при раздѣленіи голосовъ поровну, его голосъ—рѣшающій [5].

Изъ всего этого видно, какое громадное вліяніе имѣетъ правительство на весь ходъ общиннаго самоуправленія, но это вліяніе еще больше увеличивается благодаря тѣмъ формамъ правительственнаго надзора, въ которыя выливался этотъ послѣдній. А надзоръ правительственный выражается не въ подчиненіи правительственному авторитету только дѣйствій муниципальныхъ учрежденій, но и въ значительной степени самыхъ лицъ, входящихъ въ составъ этихъ учрежденій. И та, и другая форма выводятся, разумѣется, изъ приведеннаго уже въ своемъ мѣстѣ опредѣленія конституціи 1831 года о не нарушеніи мѣстными учрежденіями «общихъ интересовъ».

Что касается надзора за дѣйствіямъ, онъ выражается въ двоякой формѣ—въ формѣ одобренія однихъ королевской властью,

---

[1]) Loi com., art. 2 и 3.

[2]) Ibid., art. 3. Брюссельская коллегія, по закону 6 іюня 1856 года состоитъ изъ пяти членовъ; Giron, назв. соч. 198. Fooz, назв. соч. 99 прим. 1. По четыре члена—въ 12 городахъ. Тамъ же.

[3]) Loi com. art. 55.

[4]) Loi du 30 juin 1842. Giron, назв. соч. 208.

[5]) Loi com., art. 89. По правилу въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну дѣло отлагается до другаго засѣданія. Но если большинство коллегіи признаетъ дѣло, до преній еще, чрезвычайно важнымъ, то голосъ президента является рѣшающимъ.

другихъ—постоянной провинціальной депутаціей. По дѣламъ, или лучше, постановленіямъ совѣта, подлежащимъ королевской санкціи, требуется вмѣстѣ мнѣніе и постоянной депутаціи. Къ постановленіямъ этого рода относятся всѣ постановленія, касающіяся такъ или иначе; а) распоряженія общиннымъ имуществомъ; b) увеличенія его тѣмъ или инымъ путемъ; с) установленія налоговъ и т. п. [1]). Утвержденія одной лишь постоянной депутаціи требуютъ дѣла меньшей важности въ родѣ, напр., общиннаго бюджета, годоваго отчета, сдачи въ аренду общинныхъ угодій и т. п. [2]).

Королевская власть можетъ, мотивируя, однако, это свое распоряженіе, уничтожить то или другое постановленіе муниципальныхъ учрежденій, если оно «противно законамъ или нарушаетъ общіе интересы», въ теченіи сорока дней со дня утвержденія этого постановленія постоянной депутаціей; по прошествіи этого срока постановленіе может быть уничтожено лишь законодательной властью [3]).

Какъ на выраженіе правительственнаго авторитета относительно должностныхъ лицъ муниципальнаго управленія можно бы указать на фактъ назначенія эшевеновъ и бургомистра королевской властью. Но законъ 1842 года еще нѣсколько расширяетъ правительственный авторитетъ въ этомъ отношеніи. По опредѣленію этого закона королю принадлежитъ право, «въ случаѣ явно дурнаго поведенія» или «бездѣятельности» со стороны бургомистра устранить его отъ должности на три мѣсяца или вовсе отставить, предварительно, однако, выслушавъ его оправданія [4]). По тѣмъ же самымъ причинамъ губернаторъ можетъ удалить отъ должности—на три же мѣсяца—или совсѣмъ смѣстить каждаго изъ эшевеновъ [5]).

---

[1]) Loi com. art. 76. По закону 30 апрѣля, 1848 года сюда же относятся и постановленія, касающіяся общинныхъ ссудныхъ кассъ (monts de piété). Giron, назв. соч. 331.

[2]) Ibid., art. 77 и 81. Въ 1865 году эти три статьи de la loi com. (76, 77 и 81)—нѣсколько измѣнены въ томъ смыслѣ, что дѣла, подлежащія утвержденію короля или депутаціи, значительно съужены въ количественномъ отношеніи, Giron, 337.

[3]) Loi com., art. 87.

[4]) Fooz, назв. соч. t. I, 102. Giron, 200.

[5]) Ibid.

Несмотря на всѣ эти ограниченія общиннаго самоуправленія Бельгіи, оно все таки носитъ очень широкій характеръ по отношенію къ количественному объему тѣхъ дѣлъ, которыя подлежатъ вѣдѣнію муниципальныхъ учрежденій въ качествѣ дѣлъ, касающихся общинныхъ интересовъ; городскія общинныя учрежденія Бельгіи вѣдаютъ городскую полицію въ самомъ широкомъ смыслѣ. Организація этой полиціи—въ полной зависимости отъ муниципальныхъ учрежденій, на представителѣ которыхъ—бургомистрѣ—лежитъ забота о ней [1].

ГЛАВА III

Городской строй Пруссіи.

XVIII столѣтіе въ Германіи, какъ и во Франціи, было временемъ полнаго паденія городовъ, временемъ полнаго подчиненія ихъ въ административномъ отношеніи королевской власти; временемъ, когда всѣ средневѣковыя должностныя лица и учрежденія городовъ обратились въ правительственные административные органы.

Паденіе свободнаго городскаго строя Германіи началось въ сущности съ того момента, когда города достигли наивысшаго развитія и процвѣтанія, когда все городское управленіе попало въ руки одного класса городскаго населенія—нѣкоторыхъ изъ цеховъ. Причина паденія независимости—съ одной стороны въ вырожденіи, если можно такъ выразиться, сознанія въ правящемъ городскомъ классѣ общности интересовъ, въ замѣнѣ ихъ въ немъ интересами эгоистическими; съ другой—въ быстромъ развитіи верховной, государственной власти, незамедлившей забрать въ свои руки городскую администрацію, что значительно облегчалось именно вырожденіемъ правящаго класса городскаго населенія.

Правящій слой населенія своими притѣсненіями промышленнаго населенія городовъ, своими суровыми мѣрами противъ свободнаго занятія ремеслами, вызвалъ въ теченіи XVIII ст. сна-

[1]) Loi com. art. 123—130 и 105.

чала цѣлый рядъ возстаній промышленныхъ цеховъ въ такихъ городахъ, какъ Аугсбургъ, Бременъ [1], а потомъ и энергическое вмѣшательство въ городское управленіе государственной власти. Это вмѣшательство началось съ угрозы уничтожить всѣ цехи въ случаѣ дальнѣйшихъ злоупотребленій; перешло въ регулированіе ихъ статутовъ, а потомъ и городскаго управленія вообще.

Верховная власть, регулируя городское устройство, оставляла неприкосновенными его исторически выработавшіяся средневѣковыя формы. Она лишь заполняла эти формы облюбованнымъ ею содержаніемъ: городской совѣтъ остался, но выборы въ него перешли въ руки представителей верховной власти и ихъ чиновниковъ; другими словами, это учрежденіе обратилось просто въ правительственное учрежденіе. Управленіе оставалось въ рукахъ совѣта, но каждый шагъ этого послѣдняго состоялъ подъ правительственнымъ надзоромъ и опекой правительства, которая зачастую переходила въ прямое, непосредственное вмѣшательство въ общественныя дѣла города [2]. Такое перерожденіе городовъ началось еще съ XVI столѣтія и совершенно закончилось къ XVIII, когда, за очень немногими исключеніями, всякая самостоятельность городскихъ совѣтовъ и самого городскаго населенія «изчезла почти безслѣдно», говоря словами Маурера.

Члены магистратовъ въ XVIII ст. или выбирались подъ сильнымъ вліяніемъ правительства или часть ихъ прямо назначалась имъ [3]; случалось, какъ напр., въ Soest, что первый преобразованный магистратъ въ полномъ своемъ составѣ назначался

---

[1]) Maurer, Geschichte der stdtäeverf. in Deutschland. IV. 119.

[2]) Maurer, ibid. 234.

[3]) Въ Оппенгеймѣ изъ девяти членовъ магистрата одинъ назначался правительствомъ. Въ Фрейбургѣ еще въ 1698 году въ магистратъ председатель назначался правительствомъ—Maurer, 238, 240.

Напр., въ Вѣнѣ выборы въ члены магистрата производились въ присутствіи двухъ правительственныхъ коммиссаровъ и результатъ выборовъ санкціонировался правительствомъ. Maurer, ibid. 237; а въ слѣдующіе года тоже постановлено относительно Праги, Фрейбурга, Граца и др. Ibid. Это вліяніе правительства росло до тѣхъ поръ, пока все городское управленіе совершенно ускользнуло изъ рукъ горожанъ. Тоже—въ Мюнхенѣ, гдѣ всѣ выборныя должностныя лица города утверждались правительствомъ. Ibid. 248.

королемъ, а потомъ постоянно имъ назначался городской голова (Stadtpresident) [1]).

Утвержденіе выборныхъ должностныхъ лицъ верховной властью въ концѣ XVIII ст. сдѣлалось всеобщимъ явленіемъ. А это право утвержденія не замедлило перейдти повсюду почти въ право назначенія. Такимъ образомъ городскіе совѣты постепенно обратились просто въ правительственныя коллегіальныя учрежденія. Вмѣстѣ съ установленіемъ такой зависимости городскихъ совѣтовъ, порывалась всякая ихъ зависимость отъ городскаго населенія во первыхъ уже ipso facto, а во вторыхъ, въ силу того, что съ самаго перваго момента паденія городовъ такъ называемое собраніе гражданъ, имѣвшее мѣсто всегда въ особенно важныхъ случаяхъ, собраніе, контролировавшее магистратъ, начинаетъ постепенно изчезать, отчасти благодаря содѣйствію самихъ магистратовъ, а главнымъ образомъ—правительства Сначала они не могли собираться безъ разрѣшенія правительства—почему въ теченіе всего XVII столѣтія они не имѣли мѣста почти нигдѣ; а потомъ эти собранія были вовсе уничтожены и замѣнены особаго рода «комитетами гражданъ» (Bürgerausschüsse) или въ нѣкоторыхъ городахъ такъ называемыми представителями «городскихъ кварталовъ». Въ нѣкоторыхъ городахъ эти коммиссіи состояли всего изъ четырехъ представителей. Имѣя своей задачей контролировать городской магистратъ члены этихъ коммиссій избирались не гражданами, а членами городскихъ совѣтовъ; другими словами—тѣмъ же правительствомъ [2]). Само собою разумѣется, что о независимости и самостоятельности такихъ такихъ учрежденій не могло быть и рѣчи; но тѣмъ не менѣе представители верховной власти Германіи не оставили въ рукахъ этихъ, совершенно имъ подчиненныхъ, учрежденій все городское управленіе въ той полнотѣ его, до какой оно достигло ко времени паденія независимости городовъ: предметы вѣдѣнія городскаго самоуправленія, вмѣстѣ съ подчиненіемъ городскимъ учрежденій, одинъ за другимъ ускользаютъ изъ рукъ послѣднихъ, переходя въ руки правительствъ. Прежде всего отходитъ въ руки правитель-

[1]) Ibid. 245.
[2]) Maurer, ibid. 260—263.

ственныхъ чиновниковъ городская полиція въ узкомъ смыслѣ этого слова: еще начиная съ половины XVI столѣтія издается цѣлый рядъ такъ называемыхъ Polizeiordnungen, касающихся или отдѣльныхъ городовъ, или городовъ цѣлой провинціи; всѣ они имѣютъ своимъ содержаніемъ точное опредѣленіе образа дѣйствій городскихъ совѣтовъ по отношенію къ той или другой отрасли полиціи въ тѣсномъ смыслѣ этого слова [1]). Отъ этого регулированія полицейской дѣятельности городскихъ учрежденій не замедлили перейдти уже и къ передачѣ этой отрасли администраціи въ руки прямо правительственныхъ учрежденій, что имѣло мѣсто прежде всего въ столичныхъ городахъ, гдѣ учреждены были особыя королевскія полицейскія директоріи (Polizeidirectorium) [2]). А если еще въ нѣкоторыхъ городахъ полиція и оставалась въ рукахъ городскихъ магистратовъ, то эти послѣдніе самымъ тщательнымъ и строгимъ образомъ регламентировались въ ихъ дѣйствіяхъ правительственными опредѣленіями, благодаря чему просто являлись, въ этомъ отношеніи, исполнительными органами правительственной власти.

Таже участь постигла городскую автономію и по отношенію ко всѣмъ остальнымъ сторонамъ управленія. Всѣ эти стороны сначала подвергались, какъ и полицейская, точному правительственному регулированію, а потомъ, постепенно переходили въ руки правительственыхъ органовъ; этой участи подверглось даже управленіе собственнымъ, городскимъ, имуществомъ: введенъ былъ строгій правительственный надзоръ, черезъ особыхъ чиновниковъ за распоряженіемъ городской собственностью [3]).

---

[1]) Ibid. 258.

[2]) Ibid. 273. Въ Берлинѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ Пруссіи полиція въ началѣ XVIII ст. (1735 г.) передана была совмѣстному вѣдѣнію городскаго совѣта и особаго правительственнаго учрежденія; а семь лѣтъ спустя—въ исключительное вѣдѣніе особой полицейской дирекціи. Такая же правительственная полицейская дирекція учреждена въ Мюнхенѣ въ 1796 году.

[3]) Ibid. 260. Въ 1715 году постановлено было, что никакая городская постройка, смѣта которой превышаетъ сумму въ шесть талеровъ, не можетъ имѣть мѣста безъ разрѣшенія мѣстнаго правительственнаго чиновника—commissarius loci. См. Rönne, die preussisch. Städleordnung. 1808 и 1831. (Изд. 1840 г.) Einl. стр. 9: городской ма

Такимъ образомъ рука правительства проникала во всѣ складки общественной городской администраціи. Отъ самоуправленія городскаго, къ концу XVIII ст., въ сущности не осталось и тѣни.

Представители просвѣщеннаго абсолютизма думали этимъ путемъ не только искоренить тѣ злоупотребленія, которыя сильно развиты были въ отжившихъ формахъ самоуправленія городскаго, но и заставить идти впередъ, развиваться самую общественную жизнь городовъ; они смѣло брали на себя, и исключительно на себя, великую и блестящую задачу развитія цивилизаціи. Ни въ какія другія силы, кромѣ собственныхъ они не вѣрили. Отсюда—ихъ стремленіе забрать въ свои руки, подчинить своему вѣдѣнію и вліянію всѣ фибры общественно-государственной жизни.

Но они жестоко ошиблись въ своихъ разсчетахъ, покрайней мѣрѣ по отношенію къ общественной и административной жизни городовъ. Едва прошолъ какой нибудь десятокъ лѣтъ послѣ окончательнаго, полнаго водворенія въ городской администраціи суровой правительственной опеки, какъ сами же правительства вынуждены были въ большинствѣ германскихъ государствъ отказаться отъ этихъ своихъ взглядовъ и развязать тотъ узелъ, которой они такъ крѣпко завязали надъ городскимъ самоуправленіемъ. Что же ихъ побудило къ этому? Самый историческій порядокъ событій, заставившій правительства сознаться въ собственномъ безсиліи, заставившій обратиться ихъ къ содѣйствію гражданъ. Но пусть причину этого поворота объясняетъ собственными словами одинъ изъ величайшихъ администраторовъ своего времени [1]).

гистратъ безъ разрѣшенія правительственныхъ учрежденій, въ данномъ случаѣ такъ наз. Kriegs-und Domainen-Kammern—ничего не могъ предпринять въ городскихъ дѣлахъ.

[1]) Я говорю о знаменитомъ прусскомъ министрѣ Штейнѣ. Онъ говоритъ, разумѣется, лишь о городахъ Пруссіи; но съ этого времени я буду въ моемъ очеркѣ имѣть въ виду только города этого германскаго государства, какъ потому, что прусское городовое положеніе съ тѣми или другими измѣненіями введено въ большинствѣ городовъ Германіи, такъ и потому, что въ этомъ же источникѣ и только въ немъ (изъ германскихъ) черпало и наше законодательство.

Штейнъ прямо называлъ подобнаго рода правительственную опеку, какая постигла городское управленіе и проникала во все и во вся «оковами, благодаря которымъ бюрократія задерживаетъ порывъ человѣческой дѣятельности», оковами, которыя необходимо разбить во что бы то ни стало [1]). Удалять лучшіе слои населенія отъ всякаго участія въ мѣстномъ управленіи, значитъ, продолжаетъ тотъ же Штейнъ, «убивать духъ общественности и духъ монархіи» и на оборотъ, «питать въ обществѣ недовольство противъ правительства, плодить число чиновниковъ, увеличивать стоимость управленія» [2]). Спеціально въ правительственной опекѣ городовъ онъ видѣлъ причину того, что въ городскомъ населеніи погибъ духъ гражданства, духъ общественности, погибла вообще жизнь [3]).

Великій министръ въ данномъ случаѣ не ошибался: жизнь въ городахъ, несмотря на увеличеніе ихъ благосостоянія, замерла: горожане нисколько не интересовались управленіемъ города—оно было совершенно чуждо имъ. Лучшіе люди старались избѣгать назначенія въ городскія должности, не желая изображать изъ себя низшихъ правительственныхъ агентовъ. Въ концѣ XVIII столѣтія правительство стало занимать высшія городскія должности инвалидами [4]). Понятно, это послѣднее обстоятельство не могло привлекать горожанъ къ общественной службѣ. Понятно, съ другой стороны, что и правительственные агенты, хотя и инвалиды только, не могли являться истинными представителями городскихъ интересовъ.

Всѣ эти недостатки городскаго управленія, видныя и въ обыкновенное, мирное время, должны были выступить, говоритъ одинъ изъ изслѣдователей нѣмецкаго городскаго устройства [5]), на

---

[1]) Pertz, das Leben des minist. Freihern vom Stein. I. 415.

[2]) Ibid. 426.

[3]) Ibid. II, 150 и 152—письмо Штейна къ министру Шрöттеру.

[4]) Ibid. II, 150. См. также Rönne—назв. соч., стр. 9. Въ концѣ XVII ст. великій курфюрстъ бранденбургскій зачастую назначалъ въ члены городскихъ магистратовъ своихъ собственныхъ слугъ, притомъ низшаго разбора—камердинеровъ и придворныхъ лакеевъ. Maurer, IV. 257.

[5]) Mascher, die städtische Kommunal-Verfassung oder die städt. Kommunal-Beamte Preussens. 1860.

свѣтъ божій во всей некрасивой наготѣ ихъ въ злосчастный 1806 годъ. Дѣйствительно, во время французскаго погрома прусское правительство во очію убѣдилось въ тѣхъ ужасныхъ результатахъ, къ которымъ привело городское населеніе все проникающая правительственная опека XVIII столѣтія. «Когда насталъ злополучный 1806 годъ», говоритъ Rönne, «когда разсѣянное войско, разслабленное чиновничество изчезли или обязались передъ побѣдителемъ не служить; но когда народъ и государство еще существовали, тогда то и стало ясно, что многія гражданскія добродѣтели испарились въ народѣ, что духа общности въ городахъ Пруссіи не существуетъ, что всякая способность жертвовать частнымъ общему, всякое воодушевленіе, всякая любовь къ общественнымъ дѣламъ давнымъ давно изчезли, а вмѣстѣ съ тѣмъ изчезла и лучшая основа любви къ отечеству» [1]). Все это сознавалось лучшими людьми своего времени; сознавалось, мы видѣли, прежде всего главой министерства; скоро было сознано и самимъ королемъ; сознавалось оно и самимъ населеніемъ. Все лучшее взялось за отысканіе средствъ къ поднятію народнаго сознанія, возрожденію «народа», къ развитію въ немъ сознанія общественно-государственныхъ интересовъ. Люди мысли обращались къ народу съ словами убѣжденія. Люди практики, въ рукахъ которыхъ сосредоточивалась администрація полураздавленнаго государства, принялись за преобразованія. И тѣ и другія имѣли одну и туже цѣль. Убѣдившись въ несостоятельности старыхъ началъ, правительство принимается строить свою административную систему на новыхъ. Рѣшено улучшить положеніе городскаго и сельскаго населенія, призвать ихъ къ жизни. 9 октября 1807 года изданъ эдиктъ, которымъ уничтожаются подданническія отношенія сельскаго населенія къ землевладѣльцамъ, а вслѣдъ за этимъ уничтожаются судебныя и принудительныя права помѣщиковъ по отношенію къ этому населенію. Въ тоже время приступаютъ къ реорганизаціи городскаго устройства и управленія. Штейнъ дѣятельно берется за это дѣло лишь только вступилъ, послѣ Гарденберга, въ министерство. По его порученію директоръ полиціи города Кёнигсберга, Фрей, составилъ планъ новаго городскаго устройства и управленія, на основаніи

[1]) Назв. соч. 10

котораго и выработана была «конституція для всѣхъ городовъ въ восточной Пруссіи, Литвѣ и западной Пруссіи вмѣстѣ съ инструкціей для представителей городскаго населенія», которая пройдя черезъ рядъ учрежденій въ теченіи двухъ мѣсяцевъ, была обнародована 19 ноября 1808 года подъ именемъ «городоваго положенія» [1]). Города Пруссіи получаютъ широкія права автономіи.

Имѣя въ виду, что новое городовое положеніе создается по мысли Штейна, имѣя въ виду взглядъ этого министра на администрацію вообще, взглядъ, въ которомъ высказывается такая глубокая ненависть къ бюрократіи и такая искренняя и глубокая вѣра и надежда на участіе въ ней опредѣленныхъ народныхъ элементовъ, легко понять, на какихъ началахъ строится городовое положеніе 1808 года Эти начала будутъ тѣмъ болѣе понятны, когда вспомнимъ ради какихъ цѣлей создается это положеніе.

Уничтоживъ дѣленіе городовъ на посредственные, т. е. принадлежащіе частнымъ владѣльцамъ и только чрезъ посредство этихъ послѣднихъ подчиненные королевской власти и непосредственные и лишивъ частныхъ владѣльцевъ eo ipso всѣхъ правъ на жителей первыхъ, правъ противорѣчащихъ закону, городовое положеніе 1808 дѣлитъ всѣ города, по количеству ихъ населенія на три категоріи: большіе, средніе и малые [2]). Представителемъ города является Магистратъ, распоряженіямъ котораго городъ обязанъ подчиняться [3]); а само гражданство по отношенію ко всѣмъ общественнымъ дѣламъ олицетворяется въ своихъ представителяхъ или депутатахъ, которыхъ оно избираетъ изъ своей среды [4]). Количественный составъ собранія депутатовъ обусловливается населеніемъ каждаго отдѣльна-

---

[1]) Rönne, назв. соч. 12—14.

[2]) §§ 7, 8 и 9. Къ категоріи большихъ относятся всѣ тѣ, населеніе которыхъ—10000 человѣкъ и выше; къ категоріи среднихъ—населеніе которыхъ отъ 3500 человѣкъ и больше и, наконецъ къ категоріи малыхъ городовъ—тѣ, населеніе которыхъ—менѣе 3500 человѣкъ. § 10.

[3]) § 47.

[4]) § 48.

го города, его значеніемъ и объемомъ дѣлъ общественныхъ [1]). Minimum числа членовъ собранія—24 человѣка, maximum—100 [2]). Въ предѣлахъ minimum'a и maximum'a городъ каждой изъ трехъ категорій самъ опредѣляетъ число представителей, сообразуясь съ мѣстными потребностями [3]). Члены собранія представителей избираются изъ своей среды горожанами, обладающими правомъ голоса [4]). А это послѣднее право принадлежитъ каждому гражданину [5]) совершенно независимо отъ принадлежности его къ той или иной корпораціи, тому или иному цеху. А гражданами, (Bürger) въ противоположность просто обывателямъ (Schutzverwandten или Einwohnern) считаются всѣ тѣ городскіе жители, которые живутъ въ городѣ осѣдло, «домомъ» т. е. владѣютъ недвижимой собственностью, занимаются какимъ либо промысломъ и ведутъ незапятнанный образъ жизни [6]). Для выборовъ представителей городъ дѣлится на территоріальные участки (Bezirke) [7]). Граждане каждаго участка избираютъ пришедшееся на ихъ участокъ количество представителей [8]). Правомъ пассивнаго избранія обладаетъ всякій гражданинъ, обладающій правомъ активнаго [9]). Вмѣстѣ съ представителями въ избирательныхъ участкахъ выбираются и

---

[1]) § 69.

[2]) Въ малыхъ городахъ—отъ 24 до 36 человѣкъ; въ среднихъ—отъ 36 до 60 и въ большихъ—60 до 100; § 70.

[3]) § 70.

[4]) § 72.

[5]) § 74.

[6]) § 5, 14, 15 и 17. Изъ послѣдней статьи можно вывести, что гражданами могутъ быть лишь поземельные владѣльцы; но изъ сопоставленія статей 14 и 15 слѣдуетъ заключить, что гражданиномъ является и тотъ, кто занимается промысломъ. Тоже слѣдуетъ вывести и изъ § 23.

[7]) § 11. Дѣлится на нихъ каждый городъ, населеніе котораго свыше восьмисотъ душъ. Притомъ въ каждомъ участкѣ не можетъ быть въ большихъ городахъ—больше $1^1/_2$ тысячъ и меньше тысячи, а въ среднихъ и малыхъ—свыше тысячи и меньше четырехъ сотъ участвующихъ.

[8]) § 72 и 81.

[9]) § 84. Впрочемъ, есть ограниченіе: избранными въ представители изъ числа гражданъ, невладѣющихъ недвижимой собственностью можетъ быть неболѣе $^1/_3$ всѣхъ представителей. § 85.

кандидаты къ нимъ (Stellvertreter), заступающіе представителей въ случаѣ ихъ смерти, болѣзни или отсутствія; количество такихъ кандидатовъ должно быть равно о д н о й т р е т и всѣхъ представителей [1]). И тѣ и другіе избираются на т р и года; но приэтомъ каждый годъ о д н а т р е т ь ихъ по жребію обновляется также путемъ выборовъ [2]).

Выбранные такимъ образомъ представители города составляютъ собою одно собраніе, представляющее въ своемъ лицѣ всю совокупность городскихъ общинъ, весь городъ по отношенію къ дѣламъ его касающимся [3]). Собраніе представителей само избираетъ себѣ, изъ своей собственной среды, предсѣдателя и кандидата къ нему на одинъ годъ [4]).

Собраніе представителей, какъ учрежденіе представляющее собою в с е г р а ж д а н с т в о имѣетъ право и обязанность заботиться о распредѣленіи между отдѣльными гражданами разнаго рода сборовъ и повинностей, идущихъ на удовлетвореніе городскихъ нуждъ [5]). Оно завѣдуетъ вообще всѣми дѣлами и нуждами городской общины; но завѣдуетъ не непосредственно, а черезъ посредство особаго коллегіальнаго учрежденія—уже упомянутаго м а г и с т р а т а, который по отношенію къ нему и является не болѣе какъ простымъ распорядительнымъ органомъ.

Въ каждомъ городѣ учреждается по о д н о м у магистрату [6]), количественный составъ котораго обусловливается количествомъ населенія самого города: minimum числа членовъ—въ м а л ы х ъ городахъ—ш е с т ь [7]); а maximum—въ б о л ь ш и х ъ—с е м н а д ц а т ь [8]). Предсѣдатель и меньшинство совѣтниковъ получаютъ вознагражденіе за свои труды—именно тѣ, на которыхъ возлагаются какія

---

1) § 71.

2) § 86.

3) § 108.

4) § 116.

5) § 109.

6) § 140.

7) Одинъ бургмейстеръ и одинъ ратманъ, онъ же и казначей—оба съ жалованьемъ; и кромѣ того отъ 4 до 6, смотря по мѣрѣ надобности, ратмановъ безъ жалованья—§ 142.

8) Одинъ обербургмейстеръ, отъ четырехъ до пяти городскихъ со-

либо специальныя отрасли управленія. Всѣ члены магистрата, исключая обербургмейстера въ большихъ городахъ, начиная съ бургмейстера, избираются собраніемъ представителей [1]). На должность же обербургмейстера представители выбираютъ трехъ кандидатовъ, изъ которыхъ уже и назначается одинъ королевской властью [2]). Всѣ остальные члены магистрата, избираемые прямо, какъ мы видѣли, представителями, утверждаются провинціальнымъ правительственнымъ учрежденіемъ (Provinzialpolizeibehörde) [3]). Если въ томъ и въ другомъ случаѣ выбраны и представлены будутъ лица, неудовлетворяющіе необходимымъ для того условіямъ, то послѣ отказа въ утвержденіи производятся новые выборы [4]).

Мы видѣли, что одна часть членовъ магистрата получаетъ вознагражденіе, другая—служитъ безвозмездно; первая, какъ несущая такъ сказать главную обузу городскаго управленія на своихъ плечахъ, и обязанная посвящать на эти занятія все свое время (почему и получаетъ вознагражденіе) избирается на вдвое большій срокъ, чѣмъ остальные члены магистрата [5]) Приэтомъ законодатель отъ членовъ магистрата избираемыхъ на 12 лѣтъ, какъ людей имѣющихъ завѣдывать спеціальными отраслями городскаго хозяйства или управленія, требуетъ основательныхъ въ пору-

вѣтниковъ—съ жалованьемъ и отъ 12 до 15—безъ жалованья—§ 144. Въ среднихъ городахъ магистратъ состоитъ изъ одного бургмейстера, двухъ совѣтниковъ съ жалованьемъ и отъ 7 до 12 безъ него—§ 143. Впрочемъ, въ случаѣ необходимости, собраніе депутатовъ можетъ, съ одобренія правительственнаго провинціальнаго учрежденія, выбрать сверхъ этого числа еще одного или нѣсколькихъ совѣтниковъ съ жалованьемъ—§ 145.

[1]) § 152, 145. Выборы производятся не изъ среды только представителей, но изъ гражданъ вообще; причемъ еслибъ былъ выбранъ и утвержденъ даже неполучившій еще права гражданина,—получаетъ его ipso facto.—§ 155.

[2]) § 153.

[3]) § 152.

[4]) § 154.

[5]) Вторая половина параграфа 141 и § 146: Первые избираются на 12 лѣтъ, а вторые—на шесть; причемъ, ежегодно (а гдѣ ихъ небольшое количество—каждые два года) часть ихъ обновляется.

чаемомъ имъ дѣлѣ знаній, для чего и предлагаетъ подвергать ихъ по этому предмету испытанію [1]).

Выше уже было замѣчено, что магистратъ—непосредственный органъ управленія, подчиненный собранію представителей, которое регулируетъ всѣ его дѣйствія. Положеніе 1808 года такъ, въ общихъ выраженіяхъ, опредѣляетъ взаимныя отношенія другъ къ другу этихъ двухъ органовъ городскаго самоуправленія: «полное завѣдываніе всѣми, касающимися общины, дѣлами должно сосредоточиваться, для установленія единства, въ рукахъ магистрата; самому же гражданскому обществу города остается право сильнѣйшаго содѣйствія съ цѣлью поощренія въ немъ болѣе живаго участія въ общественныхъ дѣлахъ» [2]). Опредѣленіе, изъ котораго едва ли бы можно было составить сколько нибудь точное понятіе объ отношеніяхъ этихъ двухъ учрежденій другъ къ другу, если бы въ томъ же «положеніи» не содержалось другихъ, менѣе отвлеченныхъ, но за то болѣе точныхъ, юридическихъ постановленій по данному вопросу. На основаніи только что приведеннаго опредѣленія можно, пожалуй, придти къ заключенію, что магистратъ въ качествѣ Ortsobrigkeit, какъ выражается «положеніе», стоитъ чуть ли не выше собранія представителей, обязаннаго ему «содѣйствовать». Но этому выводу противорѣчитъ прежде всего уже тотъ простой фактъ, что содѣйствующее въ данномъ случаѣ учрежденіе избираетъ членовъ этой Ortsobrigkeit; а дальше, въ слѣдующей же статьѣ [3]), «положеніе», говоря о возможности введенія чего либо новаго или измѣненія уже существующаго въ общественно-городскомъ строѣ, замѣчаетъ, что сдѣлать этого не можетъ не только магистратъ, но даже и собраніе представителей. Изъ этого замѣчанія вскользь отношенія магистрата къ собранію уясняются несравненно больше, чѣмъ изъ приведеннаго только что спеціальнаго опредѣленія этого вопроса; несомнѣнно уже одно: собраніе представителей—высшее, относительно магистрата, учрежденіе.

Одна изъ статей «положенія» говоритъ прямо, что «маги-

---

1) § 149.
2) § 169.
3) § 170.

стратъ есть учрежденіе исполнительное» [1]); что на немъ лежитъ лишь общее завѣдываніе общественными дѣлами и тѣ спеціальныя отрасли управленія, вѣдѣніе которыхъ точно опредѣлены закономъ [2]). Это постановленіе уже совершенно ясно опредѣляетъ роль магистрата. Косвеннымъ путемъ изъ него можно вывести заключеніе, что магистратъ, какъ исполнительный органъ—подчиненъ собранію представителей, пользующемуся, такъ сказать, законодательной властью по отношенію къ городскимъ дѣламъ [3]). Но объ этомъ прямо уже слѣдуетъ заключить изъ права собранія депутатовъ контролировать «все городское управленіе во всѣхъ его отрасляхъ» [4]).

Однако, магистратъ не былъ, какъ можно подумать на основаніи всего этого, безусловно подчиненнымъ органомъ собранія, безмолвно обязаннымъ исполнять всѣ опредѣленія послѣдняго. Магистратъ имѣлъ право въ томъ случаѣ, если бы въ опредѣленіяхъ собранія представителей натолкнулся на важныя сомнѣнія, еслибъ увидѣлъ въ нихъ опасность для общества или для государства и «не былъ бы въ состояніи согласиться съ собраніемъ»— обратитьтя къ высшему государственному учрежденію [5]). Это послѣднее постановленіе уже сильно измѣняетъ зависимыя положеніе магистрата относительно собранія представителей, значительно умаляя его.

Кромѣ магистрата для непосредственнаго завѣдыванія администраціей—лучше тѣми или другими спеціальными отраслями ея—могутъ быть учреждаемы такъ называемыя депутаціи и коммиссіи, которыя составляются изъ одного или нѣсколькихъ членовъ магистрата и нѣсколькихъ же (притомъ въ гораздо большемъ числѣ) членовъ изъ среды представителей и простыхъ гражданъ,

---

[1]) § 174.

[2]) Ibid.

[3]) § 108. Это первый параграфъ втораго отдѣла шестой главы, озаглавленнаго—«Gesetzliche Vollmacht der Stadtverordneten».

[4]) § 183.

[5]) § 184 п. 3. Здѣсь идетъ рѣчь о постановленіяхъ, касающихся финансовыхъ операцій. Но въ «положеніи» есть нѣсколько постановленій въ этомъ же смыслѣ и по поводу другихъ болѣе общихъ вопросовъ— § 171 и 172: по этимъ постановленіямъ магистратъ обращается съ дѣломъ въ мѣстное полицейское учрежденіе.

избираемыхъ собраніемъ представителей [1]. Наконецъ, чисто административнымъ же учрежденіемъ является еще и единоличная должность представителя участка, который избирается собраніемъ представителей изъ среды гражданъ-домовладѣльцевъ даннаго участка на шесть лѣтъ [2]). Это должностное лицо по отношенію къ избирательному участку города представляетъ собою тоже, что магистратъ по отношенію къ цѣлому городу. По отношенію же къ магистрату онъ—подчиненное должностное лицо (Unterbehörde). Въ районѣ участка, представителемъ котораго онъ является, его вѣдѣнію подлежатъ «мелкія дѣла» (die kleinere Angelegenheiten) и наблюденіе за исполненіемъ полицейскихъ предписаній, касающихся, напр., освѣщенія улицъ, ночныхъ сторожей и т. п. [3]).

Вотъ въ общихъ чертахъ организація городскихъ учрежденій Пруссіи по «положенію» 1808 года. Этой организаціи поручены государствомъ въ завѣдываніе всѣ дѣла, касающіяся города, какъ общины. Въ чемъ же эти дѣла общины состоятъ? Положеніе перечисляетъ ихъ, говоря о томъ, что вѣдаютъ магистратъ и смѣшанныя депутаціи и коммиссіи; къ области вѣдѣнія этихъ учрежденій, стало быть, самого городскаго общества, относится: школьное дѣло; дѣла благотворительности; дѣла, касающіяся городскихъ церквей; извѣстная часть полиціи безопасности: предохраненіе отъ пожаровъ черезъ посредство особыхъ пожарныхъ обществъ; строительная, санитарная полиція; освѣщеніе города; наблюденіе за мѣрой и вѣсомъ; завѣдываніе тюрьмами и т. п.; наконецъ, разумѣется, завѣдываніе городской собственностью, городскимъ имуществомъ [4]).

---

[1]) § 175. Число членовъ отъ гражданъ обусловливается обстоятельствами и всегда можетъ быть по настоянію магистрата увеличено. § 177. Избираются они на 6 лѣтъ, но черезъ три года могутъ отказаться—§ 181.

[2]) § 163. Черезъ три года онъ однако можетъ заявить о нежеланіи продолжать службу. Жалованья не полагается. Къ нему избирается кандидатъ—§ 164.

[3]) § 182.

[4]) § 179. Все перечисленное въ текстѣ завѣдуется черезъ посредство смѣшанныхъ коммиссій и депутацій. Самъ же магистратъ непо-

Что касается полиціи безопасности въ самомъ узкомъ значеніи этого слова, то законодатель оставилъ за государствомъ право или учредить въ городахъ особыя полицейскія учрежденія, или возложить вѣденіе полиціи на магистраты [1]); но приэтомъ, во всякомъ случаѣ всѣ расходы, потребные на содержаніе полицейскаго персонала, должны падать на городское общество [2]).

Городовое положеніе 1808 года, какъ созданное въ виду указанныхъ нами цѣлей—развитія въ городскомъ населеніи духа гражданства и самостоятельности, освобожденія этого населенія изъ подъ ферулы правительственной опеки—славится тѣмъ, что дѣйствительно эту опеку совершенно устранило, ограничивъ правительственный надзоръ за ходомъ городскаго самоуправленія до такихъ крайнихъ предѣловъ, что заслужило, какъ увидимъ, даже упрекъ въ излишествѣ по этому вопросу. Посмотримъ, въ чемъ же выражается этотъ, якобы до нуля доведенный, правительственный надзоръ.

Положеніе именно открывается постановленіемъ, опредѣляющимъ, такъ сказать, объемъ правительственнаго надзора за муниципальнымъ учрежденіями: «за государствомъ и его учрежденіями», говоритъ это опредѣленіе, «остается право высшаго надзора за городами, ихъ устройствомъ и ихъ имуществомъ» [3]). Этотъ высшій надзоръ государства выражается въ томъ, что оно утверждаетъ всѣ новые статуты собранія представителей, членовъ магистрата въ ихъ должности, просматриваетъ отчеты городовъ объ управленіи ихъ имуществомъ, разбираетъ жалобы отдѣльныхъ лицъ или цѣлыхъ корпорацій на распоряженія общины [4]). Вникнувъ нѣсколько ближе въ подробности проявленія

средственно вѣдаетъ все, касающееся выборовъ и назначенія должностныхъ лицъ; напр., веденіе списка избирателей и т. п.; онъ же вѣдаетъ все, относящееся до фабрикъ, мануфактуръ, торговли; и наконецъ, контролируетъ смѣшанныя коммиссіи и депутаціи. § 178.

[1]) § 166.

[2]) § 167: такъ какъ полиція въ городѣ учреждается «главнымъ образомъ для безопасности и блага городскихъ жителей».

[3]) § 1.

[4]) § 2, 152, 153, 171, въ этомъ послѣднемъ параграфѣ именно идетъ рѣчь объ утвержденіи новыхъ постановленій, статутовъ; п. 3 § 184, § 49—51.

этого высшаго надзора, едвали можно будетъ согласиться съ тѣми, кто находилъ этотъ надзоръ слишкомъ слабымъ и вообще постановленіе положенія 1808 года по этому вопросу больнымъ мѣстомъ его. Разумѣется, сравнительно съ французской организаціей по данному вопросу муниципальныхъ учрежденій, рѣшеніе послѣдняго положеніемъ 1808 года могло показаться и самому правительству и всѣмъ сторонникамъ централизаціи крайне несообразнымъ съ интересами государства. Но такое сравненіе едва ли умѣстно въ виду повидимому совершенно различныхъ цѣлей, къ которымъ стремились въ данномъ случаѣ оба государства.

Городовое Положеніе 1808 года просуществовало сравнительно очень недолго: черезъ двадцать два года съ небольшимъ— 17 марта 1831 года—оно было издано, подъ именемъ revidirte Städte-Ordnung, въ сильно измѣненномъ видѣ. Опасность миновала, отечество отъ того врага, въ виду борьбы съ которымъ отчасти создавалось и самое положеніе 1808 года, избавилось, въ «гражданскомъ духѣ» подданныхъ нужды въ такой степени уже не было; наоборотъ, нужда, видимо ощущалась въ возможно большемъ усиленіи власти государства или лучше правительства; а потому пересмотръ городоваго положенія, понятно, сдѣлался настоятельной потребностью.

Еще четырехъ лѣтъ не прошло со времени изданія положенія 1808 года, какъ уже рѣшено было измѣнить его. 30 іюля 1812 изданъ былъ эдиктъ, касавшійся организаціи сельскихъ общинъ; въ этомъ эдиктѣ высказывалось начало, по которому только самые большіе города (именно семь: Берлинъ, Бреславль, Кенигсбергъ, Штетинъ, Эльбингъ, Потсдамъ и Франкфуртъ) управлялись бы впредь по положенію 1808 года; а всѣ остальные—по новому положенію, одинаковому какъ для сельскихъ, такъ и городскихъ общинъ и вводившему по отношенію къ общиннымъ учрежденіямъ новую высшую инстанцію такъ называемую Kreis-korporation [1]. Осуществленію этого плана помѣ-

[1]) Rönne, Das Staats-Recht der preuss. Monarchie, B. II S. 525. (3 aufl.). Второвъ, Сравнит. обозрѣніе муниципал. учрежденій Франціи, Бельгіи, Италіи, Австріи, и Пруссіи, стр. 66.

шала однако война, послѣ которой взгляды правительства измѣнились на данный вопросъ; но оно отъ него все таки не отказалось; тѣмъ болѣе, что измѣненія положенія 1808 года желали представители нѣкоторыхъ изъ городовъ.

Въ октябрѣ 1828 года королю его министерствомъ представленъ былъ, вмѣстѣ съ обзоромъ положенія 1808 года, проэктъ новаго городоваго положенія. Къ проэкту приложены были мнѣнія отдѣльныхъ сословій. Проэкту данъ былъ ходъ. Въ половинѣ марта 1831 года онъ наконецъ былъ обнародованъ [1]).

Распубликовывая «пересмотрѣнное» городовое положеніе, законодатель объявлялъ, что положеніемъ 1808 года поставленная ему цѣль—вызвать въ гражданахъ сочувствіе къ общему благу ихъ города—достигнута и что его, законодателя, полное довѣріе къ гражданамъ не умалилось, почему онъ и рѣшилъ распространить дѣйствіе этого положенія и на вновь присоединенныя провинціи; но предварительно оно было подвергнуто разсмотрѣнію, которое, не измѣняя основныхъ началъ закона, повело лишь или ко внесенію въ составъ положенія тѣхъ исправленій и дополненій, которымъ положеніе 1808 года подвергалось за весь періодъ его существованія; или къ такимъ измѣненіямъ, которыя были найдены вообще болѣе соотвѣтствующими интересамъ городскаго хозяйства и управленія [2]).

Относительно этого заявленія верховой власти о неприкосновенности началъ положенія 1808 года слѣдуетъ замѣтить, что согласиться съ нимъ едва ли возможно категорически: тѣ дополненія и особенно измѣненія, найденныя болѣе цѣлесообразными и т. д., на столько много внесли въ положеніе новаго, едвали согласнаго съ его основными началами, что въ неприкосновенности послѣднихъ можно сильно усомниться.

Магистратъ и собраніе представителей и по новому городовому положенію остаются учрежденіями, представляющими собою весь городъ, какъ общину, завѣдующими его управленіемъ; но

---

[1]) Rönne, die preuss. Städteordnungen, стр. 17—18. О выслушаніи сословныхъ мнѣній упоминается и въ королевскомъ манифестѣ, которымъ обнародывалось новое положеніе.

[2]) Королевскій манифестъ.

ихъ внутренняя организація и взаимныя другъ къ другу отношенія значительно измѣняются.

Количественный составъ собранія представителей также обусловливается «величиной города», значительностью его промышленной жизни и объемомъ дѣлъ общественныхъ; но законодатель уже отказывается отъ дѣленія городовъ на три категоріи и опредѣленія для каждой изъ нихъ своего minimum'а и maximum'а числа представителей; онъ устанавливаетъ одинъ, общій для всѣхъ городовъ, minimum и maximum ихъ—девять и шестьдесятъ, въ средѣ котораго города могутъ, по собственному усмотрѣнію, выбирать то или иное число [1]). Прежде, мы видѣли, право активнаго избранія совпадало съ правомъ пассивнаго. По положенію 1831 года этого совпаденія не существуетъ болѣе: чтобы пользоваться правомъ пассивнаго избранія необходимо обладать или недвижимой собственностью опредѣленной, довольно высокой, стоимости, или опредѣленнымъ доходомъ, цифра котораго значительно выше цифры, установленной положеніемъ 1808 года [2]). Такимъ образомъ новое городовое положеніе, видимо, стремится этимъ путемъ передать управленіе городскими дѣлами въ руки болѣе состоятельныхъ, а стало быть, по мнѣнію законодателя и болѣе благонадежныхъ (въ политическомъ смыслѣ) элементовъ городскаго населенія. Это стремленіе выразилось и въ постановленіи, чтобы половина представителей собранія непремѣнно состояла изъ домовладѣльцевъ [3]). Все городское населеніе для избранія представителей предоставляется дѣлить не на территоріальные лишь участки, но вмѣстѣ съ тѣмъ и по

---

[1]) Revid. Staedte-Ordnung 17 märz 1831 г. § 46. Въ томъ же числѣ избираются и кандидаты.

[2]) Ibid. § 56: minimum стоимости недвижимой собственности—1000 тал. въ маленькихъ городахъ; въ большихъ—12000 тал.; по положенію 1808—чистый доходъ дающій право активнаго и пассивнаго избранія—200 талеровъ въ большихъ городахъ и 150—въ маленькихъ, § 47; по положенію 1831 г. доходъ этотъ долженъ быть не менѣе 200 талеровъ въ послѣднихъ и 1200 въ первыхъ—§ 56.

[3]) Ibid. § 49. По положенію 1808 г. требовалось, какъ мы видѣли, двѣ трети но за то не существовало такого высокаго активнаго ценза.

классамъ, на которые распадается населеніе, смотря по занятіямъ или образу жизни [1]). Выборъ между тѣмъ или другимъ дѣленіемъ предоставляется самимъ городамъ. Въ маленькихъ городахъ для выборовъ представителей всѣ граждане собираются въ одно собраніе [2]).

Въ этомъ и состоятъ измѣненія относительно собранія городскихъ представителей и ихъ избранія. Нельзя не замѣтить какъ черту наиболѣе цѣлесообразную и разумную новаго положенію по отношенію къ вопросамъ, нами до сихъ поръ разсмотрѣнымъ— ту, такъ сказать, свободу самоопредѣленія городовъ, которая дается послѣднимъ относительно числа членовъ представителей, дѣленія населенія на части при выборахъ послѣднихъ—въ предѣлахъ установленныхъ закономъ. Этимъ дается городамъ все таки большая возможность сообразовать установленныя для нихъ закономъ учрежденія съ существующими въ нихъ условіями общественной жизни, такъ разнообразными въ различныхъ городахъ. Само собою разумѣется, что какъ по этимъ вопросамъ, такъ и вообще по всѣмъ, по которымъ городамъ предоставленъ былъ свободный выборъ, имъ не предоставлялось пользоваться этимъ правомъ когда имъ вздумается; они не могли, напр., измѣнять число членовъ собранія представителей каждое трехлѣтіе или одно трехлѣтіе дѣлить, для выборовъ представителей, городское населеніе на территоріальные участки, а другое на классы. Каждый городъ остановившись разъ на томъ или иномъ изъ предоставленныхъ ему городовымъ положеніемъ рѣшеніи вопроса, долженъ внести его въ особый статутъ, которымъ онъ, вообще, опредѣлилъ бы подробноти своего устройства, на основаніи началъ, изложенныхъ въ городовомъ положеніи [3]). Такой статутъ, будучи выработанъ городскими учрежденіями, представляется чрезъ высшаго представителя мѣстной администраціи министру внутреннихъ дѣлъ, который, если въ статутѣ нѣтъ уклоненій отъ городоваго положенія,

---

[1]) Ibid. §§ 52 и 57.

[2]) Ibid §§ 50 и 53.

[3]) Ibid. §§ 1 и 2. Статутъ можетъ даже содержать въ себѣ и отступленія отъ городоваго положенія, если они окажутся необходимыми въ виду какихъ либо особенностей города; § 3.

и утверждаетъ его; если же въ немъ содержатся эти уклоненія, то необходимо утвержденіе верховной власти [1]).

Нѣкоторыя измѣненія постигаютъ и магистраты: вопервыхъ, относительно состава ихъ опредѣляется лишь minimum числа членовъ—три помимо бургмейстера или обербургмейстера; во вторыхъ, должность обербургмейстера вводится лишь въ тѣхъ городахъ, въ которыхъ найдено это будетъ нужнымъ королевской властью [2]); въ третьихъ, предсѣдатель магистрата—бургмейстеръ или обербургмейстеръ—необходимо долженъ быть одного изъ христіанскихъ вѣроисповѣданій [3]). Несравненно болѣе важное и значительное измѣненіе сдѣлано въ отношеніи магистрата, какъ исполнительнаго органа, къ собранію представителей, какъ совѣщательному.

Вопервыхъ, введенъ особый способъ непосредственныхъ сношеній этихъ двухъ учрежденій: для лучшаго уясненія основаній какой либо мѣры магистратъ получаетъ право посылать въ собраніе представителей одного или нѣскольныхъ членовъ изъ своей среды; тоже самое право, относительно магистрата, получаетъ собраніе представителей [4]). Приэтомъ вообще отношенія этихъ двухъ учрежденій другъ къ другу въ положеніи 1831 года опредѣлены гораздо точнѣе, полнѣе и яснѣе, чѣмъ они были опредѣлены старымъ положеніемъ; несравненно яснѣе высказывается новое положеніе и на случай столкновеній этихъ учрежденій; хотя на этотъ разъ магистратъ, въ противоположность основному началу отношеній подчиненнаго учрежденія къ подчиняющему, становится въ гораздо болѣе независимыя отношенія къ собранію представителей, чѣмъ онъ стоялъ къ нему по положенію 1808 года. Новое положеніе опредѣляетъ: если магистратъ убѣдится, что опредѣленіе собранія представителей вредно должно отразиться на общественномъ благѣ, онъ долженъ отказать въ своемъ согласіи исполнить его даже и послѣ того какъ собраніе не откажется отъ своего постановленія послѣ разъясненій черезъ депутатовъ;

---

1) Ibid. § 4.
2) Ibid. § 85.
3) Ibid. § 89.
4) Ibid. § 111.

магистратъ передаетъ дѣло правительству, которое уже и рѣшаетъ недоразумѣніе, принявъ предварительно мѣры къ примиренію этихъ двухъ учрежденій [1]). И такъ новое положеніе ставитъ вопросъ, повторяю, проще и яснѣе: оно прямо признаетъ за магистратомъ право отказываться исполнять постановленія собранія, когда онъ найдетъ это нужнымъ; и притомъ не въ томъ только случаѣ, какъ это допускалось положеніемъ 1808 года, когда постановленіе противорѣчитъ закону, а когда оно противорѣчитъ, какъ мы видѣли, общественному благу. Понятіе блага—понятіе совершенно неопредѣленное сравнительно съ понятіемъ закона; по этому, въ данномъ случаѣ самостоятельности магистрата дается этимъ постановленіемъ очень и очень широкая арена. Мало того, магистратъ получаетъ право совершенно также дѣйствовать и въ томъ случаѣ, когда онъ самъ предлагаетъ какое либо нововведеніе или измѣненіе [2]). Такъ разрѣшилъ законодатель вопросъ, не мало занимавшій публицистическую литературу того времени, высказавшую по поводу его далеко не одинъ и тотъ же взглядъ. Одни, исходя изъ положенія, что собраніе представителей представляетъ собою весь городъ, право всѣхъ гражданъ на управленіе ихъ общественными дѣлами, пользуется властью законодательной, а магистратъ—лишь подчиненный органъ этого собранія, приходили къ заключенію, что всѣ споры между этими учрежденіями изчезнутъ eo ipso, а потому всѣ теперь такъ усердно изобрѣтаемыя средства для примирѣнія ихъ окажутся совершенно излишними. Къ другому взгляду приходитъ противная партія: она находитъ, что для утвержденія «необходимой самостоятельности и силы» городовъ, нужно, чтобы магистратъ былъ совершенно самостоятельнымъ учрежденіемъ. Эта партія въ подтвержденіе своего взгляда ссылалась какъ на прежній средневѣковой строй городовъ, въ которомъ магистратъ былъ до того самостоятеленъ, что «самъ собою и самъ изъ себя пополнялся»; такъ и на то теоретическое положеніе, что во всякомъ тѣлѣ голова есть нѣчто властвующее, чему тѣло и всѣ его члены должны повиноваться. А магистратъ—голова города какъ тѣла. Сторонники этого взгляда находятъ, что

---

[1]) Ibid. § 115.
[2]) Ibid. § 116.

новая «система выборовъ» существенно это основное начало нарушила [1]).

Городовое положеніе 1831 года, какъ мы видѣли, не прибѣгло ни къ той, ни къ другой системѣ; оно изобрѣло свою, какъ бы среднюю между этими двумя. Раумеръ, у котораго заимствовались мы, излагая только что приведенные взгляды на взаимныя отношенія двухъ городскихъ учрежденій, возстаетъ противъ того и другаго изъ этихъ взглядовъ, доказывая, что первый покоится на началѣ «народнаго суверенита», а второй необходимо долженъ повести къ «господству немногихъ» [2]). Онъ находитъ систему городоваго положенія, наиболѣе удовлетворительной [3]).

Теперь остается остановиться нѣсколько еще на одномъ очень важномъ вопросѣ, по отношенію къ которому положеніе 1831 года значительно отличается отъ положенія 1808 года. Я говорю объ отношеніи органовъ правительственной власти къ органамъ и учрежденіямъ городскаго самоуправленія; другими словами, объ объемѣ правительственнаго надзора за этими послѣдними.

Уже изъ того обстоятельства, что, какъ мы видѣли, однимъ изъ крупнѣйшихъ недостатковъ городоваго положенія 1808 считали будто бы слишкомъ ограниченное право высшаго надзора со стороны государства [4]), приходится заключить, что въ городовомъ положеніи 1831 года это право будетъ значительно расширено. Такъ оно и есть на самомъ дѣлѣ. По постановленію этого положенія ко всѣмъ существовавшимъ средствамъ достиженія цѣлей государственнаго надзора присоединяется одно новое, очевидно заимствованное изъ сосѣдней Франціи. «Если», говоритъ положеніе 1831 года, «собраніе представителей часто будетъ пренебрегать своими обязанностями, впадать въ безпорядокъ и смуты,

---

1) V. Fried. Raumer, Ueber die preussische Städteordnung, s. 55—57.

2) Ibid. 57—61.

3) Ibid. 61. Подробно, по отношенію къ этому вопросу, мы остановимся, на мнѣніи Раумера и возражавшаго ему Штрекфусса когда будемъ говорить о данномъ вопросѣ по нашему законодательству о городскомъ самоуправленіи.

4) См. стр. 80; Mascher, die staedtische Kommunal-Verfassung. 2 изд. стр. 16. Тоже повторено и у Второва—назв. соч. стр. 66.

то Мы по точномъ изслѣдованіи дѣла, распустимъ его и составленіе новаго собранія опредѣлимъ по усмотрѣнію; а виновныхъ въ безпорядкахъ на время или на всегда объявимъ неспособными къ выборамъ» [1]). А въ послѣдней главѣ положенія, главѣ XI, спеціально посвященной вопросу «о высшемъ надзорѣ надъ городскимъ управленіемъ» въ концѣ 139 параграфа—единственнаго составляющаго ея содержаніе—король говоритъ, что въ случаѣ, «если противъ ожиданія большинство гражданства даннаго города окажется виновнымъ въ совершенно особенномъ нарушеніи обязанностей, то Мы предоставляемъ себѣ право лишить такой городъ устройства, дарованнаго ему настоящимъ городовымъ положеніемъ» [2]).

Что разумѣетъ здѣсь король подъ особеннымъ нарушеніемъ обязанностей, за которое грозитъ городу такой жестокой карой, можно только догадываться, не имѣя въ рукахъ тѣхъ указаній, которыми правительство мотивирокало подобнаго рода опредѣленія; но едвали мы, кажется, ошибемся, если подъ этимъ туманнымъ выраженіемъ будемъ разумѣть намекъ на вмѣшательство собранія представителей въ политическія дѣла или событія. На законодателя видимо повліяли событія Франціи; онъ боится отраженія ихъ въ своемъ государствѣ, на своихъ подданныхъ. И боялся онъ не напрасно: событія іюльскихъ дней въ Парижѣ не могли не отразиться въ Берлинѣ, какъ и во всей Германіи. Вспомнимъ сентябрскія событія въ городахъ королевства саксонскаго—Лейпцигѣ и Дрезденѣ, возстаніе въ герцогствѣ Брауншвейскомъ. Не менѣе сильно отразилась іюльская революція и въ Пруссіи. Это

[1]) Ibid. § 83.

[2]) Приэтомъ, законодатель въ такъ называемыхъ mittelbaren Städten, т. е. городахъ, въ которыхъ частному лицу принадлежало или право собственности на землю или право на управленіе и надзоръ за нимъ, возстановляетъ за этими владѣльцами сильное вліяніе на новое городское устройство: они утверждаютъ бургмейстера и всѣхъ членовъ магистрата, даютъ свое согласіе на постановленія по извѣстнаго рода дѣламъ и т. п. §§ 136, 137. Мауреръ имѣлъ полное основаніе сказать по поводу всѣхъ подобнаго рода постановленій, что они сдѣлали городовое положеніе 1831 года въ высшей степени непопулярнымъ. Тоже самое говоритъ и Dahlman въ своей Politik.

то отраженіе, намъ кажется, и есть причина тѣхъ двухъ мѣръ, о которыхъ мы говорили, особенно послѣдней.

Въ своемъ мѣстѣ мы уже указывали на ту особенность городоваго положенія, благодаря которой допускалась такъ сказать извѣстная свобода, которой пользовался каждый городъ относительно устройства своихъ органовъ самоуправленія въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ; законодатель пошелъ въ этомъ отно шеніи еще дальше. Издавая новое городовое положеніе, онъ ео ipso вовсе не уничтожалъ стараго, положенія 1808 года. Тѣмъ городамъ, въ которыхъ уже введено было это старое положеніе, предоставлено было выбирать: оставить ли старое устройство или ввести новое [1]). Уже благодаря этой свободѣ выбора совмѣстно существуютъ въ предѣлахъ прусскаго государства двѣ различныя организаціи городскаго самоуправленія; къ этому, въ тѣхъ городахъ, гдѣ городовое положеніе 1808 г. еще не было введено, положеніе 1831 года вводилось обязательно [2]). Пестрота и разнообразіе городскихъ учрежденій не смущали прусскаго правительства: во многихъ городахъ Познани дѣйствовали учрежденія бывшаго герцогства варшавскаго; въ прирейнскихъ провинціяхъ и Вестфаліи—особенныя учрежденія, однородныя съ сельскими и установленныя по французскому образцу, въ 1845 году въ однихъ и въ 1841 году въ другой [3]).

По поводу въ этихъ то послѣднихъ учрежденій мы скажемъ здѣсь нѣсколько словъ [4]).

---

[1]) Rönne, das Staats-Recht der preuss. Monarchie II, 525—26. Это-го права лишены были лишь три маленькіе городка, стр. 16, прим. 2. Городовое положеніе 1808 г. сначала было введено во всѣхъ тѣхъ городахъ, которые, въ моментъ его обнародованія, входили непосредственно въ составъ Прусскаго государства. Ib. прим. 1.

[2]) Ibid., 526: въ нѣкоторыхъ городахъ бранденбургской марки, въ провинціи Саксоніи и вестфальской. Въ послѣдней, впрочемъ, лишь въ городахъ съ населеніемъ свыше 2500 человѣкъ; и наконецъ, въ Познани, тоже только въ большихъ городахъ.

[3]) Ibid.

[4]) Въ Вестфаліи эти учрежденія установляются закономъ подъ именемъ die Landgemeinde-Ordnung v. 31 oktober 1841; а въ Рейнскихъ провинціяхъ—подъ именемъ Gemeinde-Ordnung für die Rheinprovinz v. 23 juli 1845. Въ мартѣ и маѣ 1856 года оба эти законы замѣнены но-

Сильное французское вліяніе на муниципальный строй германскихъ городовъ въ такихъ провинціяхъ, какъ прирейнскія и вестфальскія совершенно понятно: было время, когда этотъ край прямо входилъ въ составъ Франціи или лучше подчинялся господству этой послѣдней. Благодаря этому обстоятельству, здѣсь просто цѣликомъ введенъ былъ муниципальный строй Франціи, какъ это имѣло мѣсто на всемъ лѣвомъ берегу Рейна, отчасти на правомъ—въ бывшемъ королевствѣ вестфальскомъ, даже въ Гамбургѣ, Любекѣ, Бременѣ [1]). Муниципальный строй всѣхъ этихъ провинцій опредѣлялся по преимуществу муниципальными законами Франціи временъ директоріи, консульства и первыхъ годовъ имперіи [2]); хотя введенъ-то этотъ строй былъ уже во времена имперіи, между 1807 и 1811 годами [3]). Если, по сверженіи нѣмцами наполеоновскаго господства, во многихъ изъ этихъ провинцій французскіе порядки и были уничтожены, то все таки въ нѣкоторыхъ изъ нихъ они оставались, покрайней мѣрѣ по отношенію къ городамъ, до сороковыхъ годовъ [4]); когда они замѣнены были, какъ мы видѣли, законами 1841 и 1845 года въ вестфальской и рейнской провинціяхъ. Эта замѣна не была однако полной замѣной французскаго строя чѣмъ либо покоящимся на коренныхъ германскихъ началахъ; это не былъ новый городской строй на «старыхъ основахъ», какъ выражается Мауреръ. Названные законы только видоизмѣнили существовавшее, покоясь въ сущности на тѣхъ же началахъ французскаго законодательства о муниципальномъ строѣ.

Эта изумительная пестрота началъ, на которыхъ покоилась городская организація сравнительно очень некрупнаго государства, царила въ немъ до самаго 1848 года, когда подъ вліяніемъ бурныхъ событій въ Берлинѣ какъ отраженія февральской революціи Фридрихъ Вильгельмъ IV вынужденъ былъ октроировать 5 декабря знаменитое Verfassungs-Urkunde; еще до изданія этого консти-

---

выми, покоящимися на однѣхъ и тѣхъ же основахъ съ ними: на нихъ то и остановлюсь.

[1]) Maurer, назв. соч., IV, 299 и 304.

[2]) Ibid. 301.

[3]) Ibid. 304—305.

[4]) Ibid. 306.

туціоннаго акта [1]) королевское правительство выработало законо-проэктъ объ общинномъ строѣ государства; но законо-проэктъ этотъ не подвергся почему-то обсужденію въ прусскомъ національномъ собраніи [2]). А послѣ изданія закона 5 декабря 1848 онъ не имѣлъ уже никакого значенія: новымъ палатамъ приходилось выработывать новый законо-проэктъ о муниципальномъ строѣ, опираясь на тѣ основныя начала, которыя устанавливалъ законъ 5 декабря въ своемъ 104 параграфѣ. Эти основныя начала въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, безъ нарушенія однако чего либо существеннаго, вошли въ конституцію Пруссіи, изданную 31 января 1850 [3]). Въ девятой главѣ этой конституціи, въ § 105 этой главы, излагаются тѣ начала, на которыхъ имѣетъ быть построена общинная организація вообще: 1) всѣ внутреннія, особенныя дѣла общины обсуждаются новыми собраніями представителей, рѣшенія которыхъ исполняются особыми органами; случаи, въ которыхъ необходимо будетъ, для законности постановленій этихъ собраній, одобреніе «высшаго представительства (палатъ) или государственнаго правительства, будутъ опредѣлены закономъ; 3) общинамъ принадлежитъ право самостоятельнаго управленія ихъ собственными дѣлами подъ высшимъ надзоромъ государства, участіе общинъ въ завѣдываніи полиціей опредѣлится закономъ; 4) засѣданія общинныхъ собраній—публичны, бюджетъ общинный долженъ быть публикуемъ, покрайней мѣрѣ, разъ въ годъ [4]).

Вотъ на этихъ-то основныхъ, слишкомъ ужъ общихъ,

---

[1]) 20 мая 1848 г.; а 15 августа того же года онъ внесенъ въ прусское національное собраніе.

[2]) Не подвергся ему и контръ-проэктъ, внесенный въ собраніе отъ имени 54 депутатовъ лѣвой стороны. Rönne, die Gemeinde-Ordnung. 1850 стр. 7.

[3]) Rönne, das Staats-Recht der preuss. Monarchie, II. 527. Мы не имѣли подъ руками конституціи 5 дек. 1848, а потому изложимъ въ текстѣ эти основы на основаніи § 105 конституціи 31 янв. 1850 года въ ея первоначальномъ видѣ; позже § 105 сокращенъ, приведенныя въ текстѣ положенія откинуты.

[4]) Въ этихъ четырехъ пунктахъ § 105 говорится не объ однихъ общинахъ, но вмѣстѣ о провинціяхъ, уѣздахъ (Kreis) и округахъ. Мы выбрали только то, что касается исключительно общинъ; вотъ по чему пунктъ 2 не вошелъ въ наше изложеніе.

началахъ и выработанъ былъ новыми палатами законъ 11 марта 1850 года—die Gemeinde-Ordnung für den Preussischen Staat [1]). Выработанный правительствомъ проэктъ этого закона внесенъ былъ въ половинѣ августа 1849 года въ первую палату, гдѣ онъ принятъ былъ окончательно лишь во второй половинѣ декабря того же года, а изъ второй палаты онъ вышелъ лишь въ концѣ февраля 1850 года, и королевскую санкцію получилъ 11 марта [2]).

Имѣя въ виду только что изложенныя основныя начала, а также мотивъ, которымъ руководилось правительство: что общій законъ, имѣющій въ виду всѣ общины государства, много послужитъ къ развитію въ народѣ сознанія о взаимномъ соотношеніи всѣхъ частей государства и къ проведенію въ другихъ частяхъ законодательства болѣе простыхъ и справедливыхъ началъ; имѣя въ виду эти два обстоятельства, опираясь только на нихъ, уже можно рѣшить, что новый законъ по отношенію къ самоуправленію, въ основѣ, въ общемъ, не будетъ полагать различія между сельскими и городскими общинами. Законодатель обращается къ новому началу въ этомъ отношеніи, началу французскому [3]).

Дѣйтвительно, новый законъ различія между городскими и сельскими общинами не знаетъ. Онъ знаетъ лишь общины болѣе или менѣе крупныя съ точки зрѣнія ихъ населенности. Онъ знаетъ лишь общины съ населеніемъ менѣе 1500 человѣкъ и съ населеніемъ болѣе этой цифры [4]). Основываясь на этомъ дѣленіи, законъ устанавливаетъ и различіе въ самыхъ учрежденіяхъ и органахъ общиннаго самоуправленія. Такъ общинный совѣтъ, относительно числа членовъ его составляющихъ обусловливается

---

[1]) Вмѣстѣ съ нимъ изданъ былъ и Kreis-Bezirks,-und Provincial-Ordnung, съ которымъ онъ стоитъ въ самой тѣсной, непосредственной связи.

[2]) Rönne, die Gemeinde-Ordn., Einl., s. 7—9

[3]) Ссылаясь въ мотивахъ на примѣръ «многихъ нѣмецкихъ и не нѣмецкихъ странъ», законодатель подъ первыми разумѣлъ тѣ нѣмецкія, гдѣ, какъ въ Австріи, господствовалъ муниципальный строй французскаго пошиба; а подъ вторыми—Францію и Бельгію.

[4]) Gemeinde-Ordnung 11 märz 1850 § 9.

населеніемъ общины: въ общинахъ, населеніе которыхъ свыше 1500, онъ состоитъ minimum изъ 18 членовъ, а maximum —изъ 60 [1]). Въ общинахъ же, населеніе которыхъ ниже 1500 человѣкъ, общинный совѣтъ «по правилу» состоитъ изъ шести членовъ; но это число можетъ быть уменьшено до трехъ или увеличено до двѣнадцати [2]); стало быть, эти-то два числа и представляютъ собою minimum и maximum числа членовъ общиннаго совѣта. Само собою разумѣется, что и составъ учрежденій, играющихъ роль исполнительныхъ органовъ по отношенію къ общинному совѣту, такъ называемыхъ общинныхъ управленій, (Gemeinde-Vorstand) долженъ обусловливаться также количествомъ общиннаго населенія: такъ въ общинахъ втораго разряда это управленіе состоитъ изъ трехъ членовъ: общиннаго представителя и двухъ шёффеновъ [3]); въ общинахъ же перваго разряда оно состоихъ изъ бургмейстера (предсѣдатель), его товарища и извѣстнаго числа шёффеновъ: minimum два, а maximum —десять человѣкъ [4]).

Такимъ образомъ законодатель между городомъ съ одной стороны, селомъ и деревней съ другой никакого различія, кромѣ количества населенія, не видѣлъ; онъ сознавалъ лишь одно, исходя изъ этого единственнаго различія, «что для сельскихъ общинъ учрежденія должны быть установлены проще, чѣмъ для городскихъ», какъ онъ выражается въ мотивахъ, и что «эта цѣль можетъ быть достигнута и безъ изданія двухъ или болѣе особенныхъ законовъ» [5]).

Теперь обратимся къ ближайшему разсмотрѣнію новаго закона по отношенію къ тѣмъ вопросамъ, которые мы разсматривали по положеніямъ 1808 и 1831 годовъ. Посмотримъ, что оно вне-

---

[1]) Ibid. § 10. Впрочемъ, этотъ maximum—лишь для общинъ съ населеніемъ по 120000. Если же населеніе превышаетъ эту цифру, то на каждые 50000 жителей прибавляется по шести представителей. Такимъ образомъ, въ сущности, maximum не опредѣленъ.

[2]) Ibid. § 68.

[3]) Ibid. § 85 п. 1.

[4]) Ibid. § 27 п. 1. При населеніи болѣе 100000 на каждые 50000 прибавляется къ 10 по два шёффена; п. 2.

[5]) Rönne, ibid. стр. 11.

сло новаго, кромѣ указаннаго уже смѣшенія сельскихъ и городскихъ общинъ.

Кого считаетъ новый законъ членомъ общины? Принадлежащими къ общинѣ онъ признаетъ всѣхъ жителей общиннаго округа [1]). Но изъ всѣхъ этихъ принадлежащихъ къ общинѣ входитъ въ составъ ея въ качествѣ активнаго члена ея, пользующагося правомъ активнаго избранія, лишь тотъ, кто состоялъ жителемъ общины въ теченіи года, не получая за все это время никакого пособія изъ общественныхъ средствъ, уплачивалъ слѣдующіе съ него подати и вносилъ по меньшей мѣрѣ два талера въ годъ прямыхъ налоговъ или—въ общинахъ втораго разряда—имѣлъ участокъ земли цѣной во сто талеровъ или обладалъ домомъ. Разумѣется, онъ приэтомъ долженъ быть полноправнымъ гражданиномъ государства [2]). Эти полноправные члены общины пользуются вмѣстѣ съ тѣмъ и правомъ пассивнаго избранія, правомъ быть избираемыми [3]).

Въ систему избранія членовъ совѣта общины законъ 1850 г. вноситъ нѣчто совершенно новое, съ чѣмъ ни положеніе 1808, ни 1831 г., ни тѣ, которыя заимствованы изъ Франціи вовсе не были знакомы. Я говорю о дѣленіи избирателей общины на три разряда (Atbtheilungen) по количеству уплачиваемыхъ ими податей. Законъ всѣхъ выборщиковъ общины дѣлитъ «соразмѣрно вносимымъ ими прямымъ налогамъ» или чистому доходу на три рязряда: къ первому онъ относитъ всѣхъ тѣхъ изъ нихъ, которые, платя прямой налогъ въ высшемъ размѣрѣ, вносятъ всѣ вмѣстѣ, одну треть всей суммы, уплачиваемой данною общиной; остальные избиратели распадаются на второй и третій классы, причемъ второй вноситъ половину налоговъ, вносимыхъ избирателями обоихъ классовъ вмѣстѣ. Каждый классъ или разрядъ избирателей выбираетъ по одной трети членовъ общиннаго совѣта [4]). Почти въ той же самой редакціи, въ какой мы ви-

---

[1]) § 12.

[2]) § 4. Въ нѣкоторыхъ общинахъ уплата прямаго налога замѣняется чистымъ доходомъ, maximum котораго—300 талеровъ, а minimum—200, смотря по населенію.

[3]) § 11.

[4]) Ibid. Въ тѣхъ общинахъ, гдѣ прямые налоги замѣнятся чис-

димъ данное постановленіе входящимъ въ законъ, входило оно и въ правительственный проэктъ его. Въ этомъ проэктѣ правительство мотивировало данное постановленіе пышной истиной: «одинаковымъ обязанностямъ должны соотвѣствовать одинаковыя права», истиной, которая, по словамъ авторовъ проэкта, и «въ общинныхъ дѣлахъ должна оставаться неприкосновенной». Среди различныхъ доводовъ въ пользу того, что данное постановленіе есть именно осуществленіе этой великой истины, авторъ проэкта приводитъ и то, что право активнаго избранія уже въ древнемъ Римѣ покоилось на этомъ же основаніи, что на немъ оно покоится и во многихъ государствахъ. Онъ ссылается еще и на то, что «какъ въ средѣ бѣдныхъ, преобладаютъ силы физическія, такъ въ средѣ богатыхъ—силы умствененныя» [1]). Всѣ эти доводы, однако, только замаскировываютъ, очевидно, ту настоящую цѣль, которую имѣлъ законодатель въ виду, изобрѣтая настоящую систему; эта цѣль его хотя и не прямо, высказывается въ слѣдующихъ словахъ его: «дѣйствительно общимъ правомъ голосованія можно назвать лишь то, которое обезпечиваетъ всѣмъ членамъ и элементамъ общества, а не только большинству населенія, представительство одинаково охраняющее ихъ интересы, соотвѣтствующее ихъ общинному и политическому значенію» [2]). Изъ этихъ словъ болѣе чѣмъ ясно, что цѣль законодателя—удалить тѣхъ членовъ общества, тѣ его элементы, соціальное и политическое значеніе которыхъ болѣе чѣмъ сомнительны и которые причинили правительству и верховной власти Пруссіи столько заботъ и горя въ пресловутые дни мартовской революціи. Это станетъ еще яснѣй, если принять во вниманіе, что тоже самое начало внесено и въ конституцію 31 января 1850 года [3]). Стремленіе законодателя обезпечить этихъ членовъ общества, эти его элементы пошли еще дальше. Половина всѣхъ избираемыхъ каждымъ разрядомъ представителей дол-

---

тымъ доходомъ, разряды избирателей устанавливается на основаніи количества этого послѣдняго. Тоже и въ общинахъ съ населеніемъ меньше 1500—§ 69.

[1]) Rönne, ibid. стр. 86.

[2]) Ibid.

[3]) См. art. 71.

жна состоять изъ владѣльцевъ недвижимой собственности; а если таковыхъ въ общинѣ нѣтъ или очень мало, то—изъ арендаторовъ [1]). По отношенію къ общинамъ, населеніе которыхъ не превышаетъ полутора тысячъ человѣкъ законодатель прибѣгъ къ такой странной мѣрѣ: всѣ землевладѣльцы общины, обладающіе условіями выборщиковъ и вносящіе болѣ $^1/_4$ общинныхъ налоговъ, входятъ въ составъ общиннаго совѣта eo ipso, безъ всякихъ выборовъ [2]). Такимъ образомъ, кажется, внѣ всякаго сомнѣнія, что разсмотрѣнное постановленіе закона 11 марта 1850, —результатъ того революціоннаго движенія, которое охватило Пруссію какъ и всю Германію вслѣдъ за февральской революціей; его непосредственное отраженіе. Да и едва ли эти событія отразились на законѣ 1850 года лишь относительно одного этого вопроса.

Можно думать, что подъ вліяніемъ тѣхъ же соображеній, совершенно несостоятельныхъ по отношенію къ общинамъ, опредѣленъ и maximum состава общиннаго совѣта

Всѣ члены общиннаго управленія, не выключая бургмейстера, избираются общиннымъ совѣтомъ: первые на шесть, а послѣдній на 12 лѣтъ [3]); причемъ избраніе бургмейстера требуетъ утвержденія короля въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 10000 человѣкъ или президента окружнаго совѣта (Regierungspräsidenten)—во всѣхъ остальныхъ общинахъ. На утвержденіе имѣетъ вліяніе мнѣніе уѣзднаго совѣта: отказъ въ утвержденіи можетъ имѣть мѣсто лишь согласно этому мнѣнію. Если, въ случаѣ отказа въ утвержденіи, и вновь выбранное лицо не будетъ утверждено, то король или президентъ окружнаго совѣта назначали бургмейстера сами, но только на шесть лѣтъ [4]). Верховная и административная власть пользуется такимъ правомъ, не по отношенію къ одному только бургомистру, предсѣдателю общиннаго управленія, но, какъ сейчасъ увидимъ, и по отношенію къ этому послѣднему въ его полномъ составѣ.

Такъ какъ по положенію 11 марта 1850 г. городскія общины относительно организаціи органовъ самоуправленія «не выдѣ-

[1]) Gem.-Ordn. 1850, § 14 и 72.
[2]) Ibid. § 68.
[3]) Ibid. § 29.
[4]) Ibid. § 31.

лялись изъ сельскихъ, а эти послѣднія необходимо стояли въ извѣстной іерархической связи съ другими, болѣе крупными, единицами мѣстнаго управленія; то понятно, что эта связь должна быть и между городскими общинами и этими единицами, въ данномъ случаѣ—уѣздомъ (Kreis) и округомъ (Bezirk). Связь эта выражалась въ той, опредѣленной степени, подчиненности, въ которую общинныя городскія учрежденія поставлены относительно уѣздныхъ и окружныхъ. Шестая глава положенія вся посвящена установленію этой подчиненности или надзора, которому городскія учрежденія вмѣстѣ со всѣми остальными общинами должны были подлежать со стороны уѣздныхъ и окружныхъ. «Надзоръ за управленіемъ общинными дѣлами», говоритъ одинъ изъ параграфовъ этой главы, «въ общинахъ болѣе чѣмъ съ десятитысячнымъ населеніемъ принадлежитъ, если только настоящимъ положеніемъ точно не установленъ другой способъ, окружному совѣту, а въ остальныхъ общинахъ въ первой инстанціи—уѣздной коммиссіи, а во второй—тому же окружному совѣту» [1]). Надзоръ этихъ учрежденій по отношенію къ общиннымъ выражается въ томъ, что если общинный совѣтъ сдѣлаетъ постановленіе, переходящее за предѣлы его правъ или нарушающее государственные интересы, то бургмейстеръ или вообще представитель общины, въ силу своей должности или по приказанію государственнаго должностнаго лица пріостанавливаетъ исполненіе этого постановленія; вслѣдъ за этимъ онъ обязанъ испросить рѣшеніе президента окружнаго совѣта и извѣстить объ этомъ общинный совѣтъ [2]). Если общинный совѣтъ откажется отъ исполненія возложенныхъ на него обязательныхъ повинностей, то президентъ окружнаго совѣта или выполняетъ ихъ на счетъ государства или устанавливаетъ на удовлетвореніе ихъ спеціальные расходы [3]). На постановленіе президента окружнаго совѣта того и другаго рода общинный совѣтъ можетъ приносить жалобу, въ те-

---

[1]) § 138. Какъ уѣздныя коммиссіи, такъ и окружные совѣты—учрежденія, выборныя. См. Kreis,-Bezirks-und Provincial-Ordnung 11 marz 1850, art. 6 и 33.

[2]) § 140. Постановленіе президента окружнаго совѣта должно быть мотивировано

[3]) § 141.

ченіи десяти дней, министру внутреннихъ дѣлъ, который можетъ, если найдетъ это нужнымъ, упразднить общинное представительство и совѣтъ и замѣнить ихъ спеціальными коммиссарами по собственному назначенію; но такое упраздненіе общинныхъ учрежденій можетъ имѣть мѣсто срокомъ не болѣе какъ на одинъ годъ [1]).

Вотъ въ нѣсколькихъ словахъ наиболѣе выдающіяся стороны положенія объ общинахъ 1850 года, которыми оно рѣзко отличается отъ предъидущихъ городовыхъ положеній Пруссіи и отличается, какъ это, намъ кажется, вытекаетъ изъ изложеннаго, далеко не въ выгодную сторону для общиннаго городоваго самоуправленія.

Положенію этому удалось просуществовать покойно очень недолго. Оно не было даже введено еще, какъ уже поднятъ былъ вопросъ о его отмѣнѣ. Уже въ 1851 году въ прусскихъ палатахъ зашла рѣчь о многихъ нарушеніяхъ, внесенныхъ относительно основныхъ началъ штейновскаго городоваго положенія 1808 года закономъ 1850 года; вмѣняли въ сильный недостатокъ этого послѣдняго между прочимъ и то, что имъ уничтожено различіе между городскими и сельскими общинами и такъ значительно усиленъ правительственный надзоръ. Правительству пришлось уступить: въ половинѣ 1852 года изданъ былъ указъ, которымъ введеніе общиннаго положенія въ дѣйствіе пріостонавливалось; тогда же это положеніе разослано было для обсужденія по провинціальнымъ собраніямъ; отвѣтъ былъ полученъ и отсюда неблагопріятный. Послѣ этого, въ маѣ 1853 года [2]) издано было въ одинъ день два закона, одинъ изъ которыхъ объявляетъ уничтоженными тѣ основы общиннаго и вообще мѣстнаго управленія, которыя устанавливались сто пятой статьей конституціи, замѣняя ихъ простымъ постановленіемъ, что мѣстное самоуправленіе будетъ опредѣлено спеціальными законами; другой майскій законъ уничтожаетъ положеніе 11 марта 1850 года и возстановляетъ—впрочемъ только для шести восточныхъ провинцій королевства [3])—начала стараго

[1]) §§ 142 и 143.

[2]) 24 мая.

[3]) Пруссіи, Бранденбурга, Помераніи, Силезіи, Познани и Саксоніи; исключены были Новая Померанія и островъ Рюгенъ, гдѣ остается старинное городское устройство. Städte-Ordn. v. 30 m. 1853. § 1 п. 1 и 3.

городоваго положенія, на которыхъ и строится изданное 30 мая 1853 года новое положеніе. Для городовъ же Вестфаліи и рейнскихъ провинцій, издаются новыя положенія три года спустя— въ 1856 году [1]).

Съ этого времени городскія учрежденія Пруссіи оставались неприкосновенными со стороны законодательной власти. Но въ 1859 году палата депутатовъ подняла вопросъ о пересмотрѣ закона 30 мая 1853 года, а въ слѣдующемъ году вопросъ этотъ поднятъ въ той же палатѣ уже и по отношенію ко всѣмъ существовавшимъ городовымъ положеніямъ, причемъ высказана была мысль о необходилости одного, общаго всему государству закона о городскомъ самоуправленіи. Составленъ былъ проэктъ такого положенія и внесенъ въ палату въ 1862 году, но дѣло затормозилось [2]).

Законы общиннаго устройства городовъ, изданные въ 1853 и 1856 годахъ совершенно выдѣляютъ городскія общины изъ массы сельскихъ [3]); т. е. именно возвращаются въ этомъ отношеніи къ началамъ городоваго положенія 1808 года. Но не слѣдуетъ, однако, на городовое положеніе 30 мая 1853 г. для шести восточныхъ провинцій смотрѣть какъ на простое воспроизведеніе городскаго строя, уничтоженнаго закономъ 11 марта 1850 г.; кое что, и притомъ изъ самаго существеннаго, изъ этого послѣдняго вошло въ городовое положеніе 1853 года. Такъ, дѣленіе избирателей на три группы по количеству взносимыхъ ими прямыхъ податей вошло въ это положеніе въ его полной неприкосновенности [4]). Вошло изъ него точно также и опредѣленіе объ утвержденіи королемъ или правительствомъ бургмейстера, депутатовъ и шöфферовъ (послѣднихъ старое городовое положеніе тоже не знало) [5]);

---

[1]) Вестфальское городовое положеніе—19 марта, а рейнское—15 мая

[2]) Второвъ, назв. соч., 73—76. Rönne, das Staats-R. d. pr. Mon. II 523—530.

[3]) На что указываетъ уже и одновременное съ ними изданіе въ томъ же 1856 г. уложеній о сельскихъ общинахъ: die Landgemeinde-Ordnung v. 19 März 1856 для вестфальской провинціи; Gesetz betreffend die Landgemeinde-Verfar. in den 6 östl. Provinzeu 14 apr. 1856. Gesetz v. 13 Mai 1856 üb. die Gemeinde-Verfas. in. der Rhein-provinz.

[4]) Städte-Ordn. v. 30 m. 1853, § 13.

[5]) Ibid. § 33.

но приэтомъ вмѣсто того, чтобы въ случаѣ вторичнаго неутвержденія, назначать самому бургмейстера, король или правительство, въ силу того, что утвержденіе того или другаго необходимо какъ относительно бургмейстера, такъ и всѣхъ членовъ магистрата, вмѣсто каждаго неутвержденнаго назначаетъ своего коммиссара, который и засѣдаетъ въ магистратѣ до тѣхъ поръ, пока выборъ собранія представителей удостоится королевскаго утвержденія [1]).

Отношенія между собраніемъ представителей и магистратомъ возстановлены по закону 17 марта 1831 года, постановленія котораго по этому вопросу въ общинное положеніе 1850 г. вовсе не вошли [2]).

Понятно, что съ выдѣленіемъ городскихъ учрежденій въ особую систему формы высшаго надзора надъ городскимъ самоуправленіемъ должны были, сравнительно съ закономъ 11 марта 1850 года, значительно измѣниться. Этотъ надзоръ функціонируется теперь въ высшихъ инстанціяхъ оберъ-президентомъ [3]) и министромъ внутреннихъ дѣлъ [4]). Мы только что видѣли выраженіе этого надзора относительно утвержденія членовъ магистрата; но онъ не ограничивался этимъ, разумѣется. Органы правительственной администраціи зорко слѣдятъ за каждымъ постановленіемъ городскаго собранія представителей, которое можетъ быть пріостановлено въ исполненіи; надзоръ можетъ перейдти въ прямое вмѣшательство [5]). Въ случаѣ какого либо особеннаго нарушенія закона со стороны собранія оно можетъ быть, по предложенію министерства, закрыто королевскимъ декретомъ; причемъ новые выборы должны быть назначены въ теченіи шести мѣсяцевъ со дня закрытія собранія; а до открытія собранія вновь

---

[1]) Ibid.

[2]) Ibid. § 36: «постановленія собранія представителей, въ томъ случаѣ если они касаются такого рода дѣлъ, которыя по закону передаются въ магистратъ къ исполненію, требуютъ согласія этого послѣдняго». Въ случаѣ несогласія, магистратъ долженъ мотивировать его передъ собраніемъ. Если соглашеніе не произойдетъ, дѣло поступаетъ на рѣшеніе правительства.

[3]) Оберъ-президентъ—управитель провинціи—высшей административной единицы Пруссіи.

[4]) Ibid. § 76.

[5]) Ibid. §§ 77, 78.

избранныхъ представителей, дѣлами города завѣдуютъ особые коммиссары, назначаемые министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]).

Законъ 15 мая 1856 года, регулирующій городское устройство и управленіе рейнскихъ провинцій, касается лишь городовъ, населеніе которыхъ выше десяти тысячъ человѣкъ и тѣхъ съ меньшимъ населеніемъ, въ которыхъ было введено городовое положеніе 17 марта 1831 года [2]); остальные города не выдѣляются изъ массы сельскихъ общинъ и управляются учрежденіями, устанавливаемыми закономъ отъ 15 же мая того же 1856 года—Gemeinde-Ordnung für die Rheinprovinzen—который—ничто иное, какъ слегка измѣненный и дополненный законъ отъ 23 іюля 1845 года, касающійся общиннаго устройства тѣхъ же рейнскихъ провинцій. Что же касается городоваго положенія 19 марта 1856 г. для вестфальской провинціи, то оно вводится въ тѣхъ городахъ вообще, въ которыхъ въ моментъ обнародованія закона 11 марта 1850 г. уже введено было городовое положеніе 17 марта 1831 года и въ тѣхъ, въ которыхъ населеніе болѣе полуторы тысячъ человѣкъ, и въ которыхъ введены были общинныя учрежденія, установленныя закономъ 11 марта 1850 года для общинъ съ такимъ населеніемъ [3]). Въ основныхъ своихъ началахъ оба эти городовыя положенія въ немногомъ уклоняются отъ городоваго положенія 30 мая 1853 года. Такъ, право гражданства, т. е. «право на участіе въ выборахъ, на занятіе должностей по общинному управленію и на представительство» опредѣляется во всѣхъ этихъ трехъ положеніяхъ почти совершенно одинаково [4]), опираясь на владѣніи собственностью и уплатѣ опредѣленныхъ налоговъ.

По отношенію къ количественному составу собранія пред-

---

[1]) Ibid. § 79. По закону 11 марта 1850 года, мы видѣли, эти коммиссары могли отправлять функціи представителей въ теченіи года.

[2]) Städte-Ordn. 15 Mai 1856 § 1.

[3]) St.-Ordn. v. 19 März. 1856.

[4]) St.-Ordn. v. 30 Mai 1853, § 5; St. Ordn. v. 15 Mai 1856, § 5 и St. Ordn. v. 19 März 1856, § 5. Въ послѣднемъ положеніи (вестфальскомъ) нѣтъ рѣчи о замѣнѣ класснаго сбора сборомъ, построеннымъ на тѣхъ же началахъ, съ чистаго дохода; эта замѣна въ восточныхъ провинціяхъ и рейнской имѣетъ мѣсто въ городахъ, гдѣ существуетъ сборъ съ съѣстныхъ припасовъ и убоя скота.

ставителей рейнское и вестфальское положенія не представляютъ никакого уклоненія: minimum и maximum этого состава относительно—тѣже [1]). Въ томъ и другомъ положеніи избиратели, какъ и по положенію 30 мая 1853 года, дѣлятся на три группы также сообразно съ количествомъ платимыхъ каждымъ избирателемъ прямыхъ государственныхъ налоговъ, которые по рейнскому положенію, какъ и по положенію 1853 г. въ городахъ, гдѣ существуетъ налоги на съѣстное и убой скота, замѣняются чистымъ доходомъ [2]).

Что касается состава магистратовъ, то въ этомъ отношеніи вестфальское положеніе стоитъ гораздо ближе къ положенію 1853 года, чѣмъ рейнское, причемъ уклоненію этого послѣдняго пожалуй можно придать болѣе или менѣе важное значеніе; оно касается не только численнаго состава этого учрежденія, но и качественнаго: рейнское положеніе не опредѣляетъ, какъ это дѣлаютъ положеніе 1853 года и вестфальское, числа шёффеновъ входящихъ въ составъ магистрата соотвѣтственно числу жителей города и не дѣлаетъ этого по той простой причинѣ, что самыхъ шёффеновъ оно не знаетъ [3]). Приэтомъ, какъ въ рейнскомъ и вестфальскомъ положеніяхъ относительно другъ друга, такъ и въ отношеніи обоихъ ихъ къ положенію 1853 года встрѣчается нѣкоторое различіе по отношенію ко времеми, на которое назначаются члены магистрата: по вестфальскому положенію бургмейстеръ и остальные, получающіе жалованье, члены магистрата могутъ быть избираемы пожизненно [4]). Отношеніе магистрата къ

---

[1]) St. Ordn. 1853, § 12; St. Ordn. v. 15 Mai 1856, § 11 и St. Ordn. v. 19 März 1856 § 12. Только въ рейнскомъ положеніи—небольшое уклоненіе: тоже количество представителей, что и по положенію 1853 года и вестфальскому, полагается на бо́льшее количество жителей; напр. 30 человѣкъ—болѣе чѣмъ на 30000 жителей; между тѣмъ какъ по вестфальскому положенію и положенію 1853 г. эти 30 человѣкъ представителей полагаются на города съ населеніемъ отъ 10 до 20 тысячъ.

[2]) St. Ordn. 1853, § 13; v. 15 Mai 1856, § 12 и v. 19 März 1856, § 13.

[3]) St. Ordn. 1853, § 29—30 v. 19 März 1856 § 29, 30; v. 15 Mai 1856 § 28, 29.

[4]) St. Ordn. v. 19 März 1856 § 31. St. Ordn. 1853, и v. 15 Mai 1856 § 31 и 30.

собранію представителей по вестфальскому положенію устанавливается совершенно подобно положенію 1853 года, даже въ однѣхъ и тѣхъ же выраженіяхъ [1]); но въ рейнскомъ положеніи мы вовсе не находимъ статьи или параграфа, который опредѣлялъ бы эти отношенія подобно двумъ названнымъ положеніямъ; но за то въ этомъ положеніи, какъ бы въ замѣнъ того права, котораго лишенъ магистратъ, какъ коллегіальное учрежденіе, предсѣдатель этого послѣдняго, бюргермейстеръ, вооружается правомъ или, какъ выражается положеніе, обязанностью, которой онъ не получилъ ни по вестфальскому, ни по положенію 1853 года. Это право бургмейстера—въ томъ, что «если собраніемъ представителей будетъ сдѣлано постановленіе, переходящее предѣлы его правомочія, противозаконное, нарушающее государственное благо или общинные интересы, то бургмейстеръ обязанъ пріостановить исполненіе этого постановленія и если собраніе при новомъ обсужденіи его будетъ настаивать на немъ же, передать вопросъ чинамъ надзора (Aufsichtsbehörde). Тоже самое имѣетъ мѣсто и въ томъ случаѣ, если бургмейстеръ найдетъ нужнымъ пріостановить назначеніе избраннаго собраніемъ кассира» [2]). Вообще надо замѣтить, что по рейнскому положенію, совершенно въ разрѣзъ съ остальными двумя, предсѣдатель магистрата какъ бы поглощаетъ президируемое имъ учрежденіе: по положеніямъ 1853 года и вестфальскому, главнымъ представителемъ города (Ortsobrigkeit) и всего общинно-городскаго управленія (Gemeindeverwaltungsbehörde) считается магистратъ; по рейнскому же положенію такимъ представителемъ является бюргермейстеръ [3]). Такая роль бюргермейстера по рейнскому положенію выражается не въ одномъ этомъ опредѣленіи. Онъ вездѣ замѣняетъ своей персоной магистратъ; послѣдняго въ сущности не существуетъ: главы положенія, соотвѣтствующія главамъ von der Wahl und Zusammensetzung des

---

[1]) St. Ordn. v. 19 März 1856, § 36 и v. 30 Mai 1853, § 36.

[2]) St. Ordn. v. 15 Mai 1856, § 53 п. 2.

[3]) St. Ordn. v. 19 März 1856, § 56; v. 30 Mai 1853, 56 и St. Ordn. v. 15 Mai 1856 § 53. Въ послѣднемъ законѣ сравнительно съ двумя первыми замѣчено только слово магистратъ словомъ Bürgermeister.

magistrats и Von den Geschäften des Magistrats—положеній вестфальскаго и 1853 года, замѣнены главами—Von der Wahl des Bürgermeisters und der Beigeordneten (Magistratspersonen) и Von den Geschäften des Bürgermeisters. Можно заключить отсюда, что магистратъ, какъ самостоятельное учрежденіе не существуетъ вовсе, а есть лишь Magistratspersonen, какъ выражается положеніе, которые ничто иное какъ только Beigeordneten—скорѣе прикомандированные, «neben dem Bürgermeister» состоящіе, чѣмъ товарищи [1]). Что касается правительственнаго надзора за общиннымъ управленіемъ, то онъ по рейнскому и вестфальскому положеніямъ опредѣляется приблизительно одинаково [2]) и притомъ не уклоняясь отъ опредѣленій по этому вопросу положенія 30 мая 1853 года [3]).

Кажется, и изъ представленнаго здѣсь бѣглаго очерка прусскихъ городскихъ учрежденій уже можно заключить, что онѣ регулируются не съ точки зрѣнія исключительно мѣстныхъ городскихъ интересовъ или даже правительственно-административныхъ: на ихъ регулированіе имѣются болѣе чемъ сильное вліяніе соображенія совершенно чуждыя тому и другому, соображенія чисто политическаго характера. Соображенія эти вліяютъ на городской строй не одной только Пруссіи, но и всей Германіи вообще.

Въ своемъ мѣстѣ мы говорили, что въ нѣкоторыхъ частяхъ Германіи господствовали долгое время французскіе муниципальные порядки. Части это господство не ограничивалось одной порейнской

---

[1]) St. Ordn. 15 Mai 1856, Titel III и V. Нельзя не видѣть въ этомъ вліянія французскаго муниципальнаго строя; Мауреръ справедливо замѣчаетъ, что во многомъ этотъ строй отражается въ рейнскомъ положеніи (назв. соч. IV, 323). Намъ кажется, это отраженіе проявляется и въ роли бюргермейстера.

[2]) St. Ordn. v. 15 Mai 1856, §§ 81—87 и 46—50. St. Ordn. v. 19 März, §§ 76—82, 49—52.

[3]) §§ 76—80 и 30—53. Считаемъ не лишнимъ привести здѣсь мнѣніе Маурера о законѣ 30 мая 1853 г.; законъ этотъ, говоритъ онъ, «отмѣнилъ или покрайней мѣрѣ смягчилъ тѣ непопулярныя опредѣленія», которыя внесены въ городской строй еще въ 1831 году. Назв. соч. IV стр. 320.

провинцiей нынѣшней Пруссiи. До 1813 года муниципальный строй Францiи царилъ «во всѣхъ тѣхъ территорiяхъ и городахъ, которые посредственно или непосредственно подчинялись французскому господству», говоритъ Мауреръ. Онъ введенъ былъ даже въ такихъ городахъ, какъ Гамбургъ, Бременъ, Любекъ [1]). Здѣсь эти порядки царили, такъ сказать, въ безпримѣсномъ видѣ; но они проникли въ нѣсколько видоизмѣненномъ видѣ и въ другiя государства Германiи. «Подражанiе французкому муниципальному строю», говоритъ тотъ же Мауреръ, въ Баварiи [2]) «началось съ 1808 года подъ влiянiемъ французскихъ теорiй» [3]). Въ этомъ году, въ сущности только обобщены были, какъ видно изъ изложенiя самого же Маурера тѣ отдѣльныя, временныя мѣры относительно городскаго устройства и управленiя, которыя имѣли мѣсто, «подъ влiянiемъ французскихъ теорiй», а быть можетъ скорѣе событiй, начиная съ конца еще 1802 года. Постепенно эти мѣры, ограничивая все болѣе и болѣе значенiе магистратовъ, какъ относительно объема дѣлъ ими вѣдавшихся, такъ и по отношенiю къ самому составу ихъ, свободѣ выбора членовъ, привели къ полному почти уничтоженiю всякой самостоятельности ихъ [4]). Закономъ 1808 года, въ сущности, вводилось лишь однообразiе въ муниципальный строй всѣхъ городовъ, или лучше—всѣхъ общинъ, такъ какъ, по французскому образцу, городскiя и деревенскiя общины по закону 1808 года становились въ этомъ отношенiи безразличными. Городскiя общинныя учрежденiя отличались отъ сельскихъ лишь числомъ членовъ, которые въ большихъ городахъ избирались самимъ населенiемъ, а въ маленькихъ—подъ руководствомъ особыхъ чиновниковъ и притомъ особыми избирателями, назначаемыми опять

---

[1]) Мауреръ, назв. соч. IV, стр. 304—306.

[2]) Это «подраженiе» имѣло мѣсто не въ одной Баварiи: съ тѣмъ же встрѣчаемся въ великомъ герцогствѣ гессенскомъ, герцогствѣ Нассау, даже въ Швейцарiи (Ibid. 312—313 и 307). Думается, подъ влiянiемъ «французскихъ же теорiй» лишены были всякой самостоятельности и городскiя общины, до 20-хъ годовъ настоящаго столѣтiя напр. въ Вюртембергѣ и Баденѣ (Ibid. 329—332).

[3]) Ibid. 307—308.

[4]) Ibid. 308—310.

таки правительственными органами. Полиція изъята изъ вѣдѣнія общинныхъ городскихъ учрежденій, которыя поставлены были подъ опеку, притомъ самую суровую особыхъ правительственныхъ органовъ. Въ силу всего этого, какъ справедливо выражается Мауреръ, «самостоятельность общинъ совершенно исчезла». Только въ 1818 году введены были въ Баваріи новыя городскія учрежденія [1]), которыя уже покоились на совершенно иныхъ началахъ, имѣвшихъ цѣлью, по словамъ законодателя, «оживленіе общинъ, путемъ передачи въ ихъ руки управленія дѣлами, касающимися ихъ блага». Законъ 1818 года былъ видоизмѣненъ въ 1834 году. Мауреръ говоритъ, что оба эти закона покоились «на старыхъ основахъ»; подъ этими основами слѣдуетъ разумѣть тѣ, на которыхъ покоились городовыя положенія Пруссіи 1808 и 1831 годовъ: городскія общины выдѣлены изъ сельскихъ и получили гораздо больше самостоятельности, чѣмъ эти послѣднія. На городскія магистраты во всѣхъ городахъ, кромѣ Мюнхена, возложено и завѣдыванье полиціей, но уже въ качествѣ правительственныхъ учрежденій. Въ деталяхъ городскія учрежденія Баваріи сильно отличаются отъ прусскихъ; отличаются они отъ нихъ, и притомъ значительно, по отношенію къ правительственному надзору. Благодаря этому послѣднему обстоятельству, разумѣется, 1848 годъ не прошелъ безслѣдно и для городскаго строя Баваріи: въ 1849 году уже выработанъ былъ новый проэктъ городскаго устройства, основаннаго уже на болѣе широкихъ автономическихъ началахъ. Проэктъ этотъ хотя и былъ предложенъ на обсужденіе палатъ но ему не удалось обратиться въ законъ. Только двадцать лѣтъ спустя—въ 1869 году—выработано было новое общинное положеніе, о которомъ Мауреръ замѣчаетъ, что хотя оно и строилось «на болѣе свободныхъ началахъ, но тѣмъ не менѣе оставляетъ желать еще многаго» [2]).

[1]) Ibid. 310—311.

[2]) Ibid. 328. Наша замѣтка о городскомъ строѣ Баваріи, за неимѣніемъ подъ руками самыхъ положеній, сдѣлана исключительно на основаніи изложенія Маурера—Ibid. 323—328. По той же причинѣ ограничиваемся только замѣчаніемъ его и объ общинномъ положеніи 1869 года; тѣмъ болѣе, что этого совершенно достаточно для нашей цѣли.

Мало по малу эти «старыя начала, во второй четверти настоящаго столѣтія, проникаютъ въ муниципальный строй всѣхъ отдѣльныхъ государствъ Германіи. Изъ всѣхъ этихъ государствъ мы остановимся нѣсколько лишь на Австріи, гдѣ вліяніе политическихъ событій отражается на ходѣ развитія муниципальныхъ учрежденій города не менѣе рельефно, чѣмъ въ Пруссіи [1]).

До 1848 года Австрія, по отношенію къ городскому устройству и управленію стояла какъ-то въ сторонѣ: въ нее не проникли ни начала «французской теоріи», ни начала прусскаго городоваго положенія 1808 года. До бурныхъ дней революціи, подъ ферулой меттерниховской политики городское устройство покоилось на средневѣковыхъ еще началахъ, видоизмѣненныхъ представителями просвѣщеннаго абсолютизма. До самаго 1848 года можно было встрѣтить въ Австріи города, еще состоявшіе въ какихъ то феодальныхъ отношеніяхъ къ землевладѣльцамъ. Но мартовскіе дни этого года измѣнили положеніе вещей. Вмѣстѣ съ сильно пошатнувшимся старымъ государственнымъ строемъ вообще потерпѣли и отжившіе муниципальные порядки. Рѣчь объ этихъ порядкахъ шла уже въ самой конституціи 4 марта 1849 года, октроированной новымъ императоромъ Францомъ-Іосифомъ I въ министерство графа Шварценберга: новая конституція, объединяя всѣ части бывшей австрійской имперіи въ нѣчто единое, упраздняла всѣ отжившія мѣстныя учрежденія и устанавливала тѣ общія начала, на которыхъ должно было покоиться новое общинное устройство и управленіе. Дѣятельное министерство Шварценберга не замедлило построить на этихъ началахъ проэктъ общиннаго положенія, которое 17 марта того же года уже и было издано въ качествѣ временнаго закона; такой характеръ закона обусловливался быстротой, поспѣшностью его составленія, вызванными событіями дня. Временный законъ 1849 года, далеко не вездѣ введенный благодаря энергическому сопротивленію со стороны крѣпостниковъ нѣкоторыхъ частей Австріи (напр. Галиціи), просуществовалъ всего десять лѣтъ. Политическія воззрѣнія австрійскаго

---

[1]) Городскія учрежденія почти всѣхъ сколько нибудь значительныхъ государствъ Германіи разсмотрѣны у Маурера: Ibid., §§ 690—692; 694—699.

правительства въ теченіи этого времени сильно измѣнились; событія 1848 года совершенно изгладились въ умахъ представителей его; общинныя вольности становятся въ разрѣзъ съ новымъ направленіемъ правительственныхъ сферъ. Новое общинное положеніе, сообразное съ этимъ новымъ направленіемъ становится необходимостью. Оно и появляется въ концѣ апрѣля 1859 года. Новое направленіе отразилось на этомъ законѣ въ такой сильной степени, что законъ черезъ два мѣсяца послѣ его появленія былъ если не отмѣненъ вовсе, то пріостановленъ въ своемъ дѣйствіи: онъ вызвалъ всеобщее неудовольствіе, которымъ правительство, въ силу событій въ Италіи, игнорировать не рискнуло. Но отказаться вовсе отъ этого закона оно, однако, не было намѣрено: едва кончилась война въ Италіи, правительство, видимо не вѣря въ общее неудовольствіе, рѣшилось разослать его на разсмотрѣніе особыхъ мѣстныхъ коммиссій, составленныхъ изъ лицъ, излюбленныхъ представителями мѣстной администраціи; но и эти коммиссіи протестовали противъ апрѣльскаго закона. Вынуждены были обратиться къ составленію новаго проэкта, который и изданъ былъ въ качествѣ закона въ мартѣ 1862 года [1]).

Мартовское общинное положеніе 1849 года вооружило каждую общину—не различая городской отъ сельской—правомъ самоуправленія: въ мотивахъ къ закону прямо высказывается мысль, что «естественнымъ кругомъ дѣйствія» общинныхъ учрежденій являются всѣ внутреннія дѣла общины, въ отношеніи которыхъ эта послѣдняя пользуется полнѣйшей автономіей; она свободно вѣдаетъ, «все что только касается общины: свое имущество, назначеніе общинныхъ органовъ, мѣстную полицію». Община пользуется правомъ самообложенія налогами [2]). Такое широкое самоуправленіе, переданное правительствомъ въ руки общинъ, функціонировалось ихъ представительными учрежденіями—общинной коммиссіей и общиннымъ правленіемъ (Gemeindevorstand). Общинная коммиссія собственно и есть по выраженію закона «представительница общины»; она состоитъ, смот-

[1]) Второвъ, назв. соч., стр. 60—62.

[2]) Maurer, IV 335. Bëchard, de l'administration interieure de la France, t. I, 23 и t. II, 391.

ря по количеству избирателей данной городской общины, изъ 8, 9, 10 и болѣе членовъ, избираемыхъ изъ среды всѣхъ членовъ общины, пользующихся пассивнымъ правомъ избранія, особыми избирательными собраніями, на которыя подраздѣляются всѣ избиратели общины [1]). Начало, на основаніи котораго имѣетъ мѣсто это подраздѣленіе, и въ этомъ автсрійскохъ общинномъ положеніи—тоже, что и въ прусскомъ 1853 года—размѣръ вносимаго каждымъ избирателелемъ налога. Эта общинная коммиссія уже изъ своей среды избираетъ общинное правленіе, состоящее изъ предсѣдателя—бургмейстера и по меньшей мѣрѣ изъ двухъ членовъ—общинныхъ совѣтниковъ. Бургмейстеръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и предсѣдатель общинной коммиссіи. Онъ то въ сущности и есть представитель общины; остальные же члены правленія—только его помощники, вполнѣ отъ него зависящіе, нѣчто въ родѣ adjoints de maire во Франціи, по замѣчанію Маурера.

Я уже замѣтилъ, что по общинному положенію 1849 года городскія общины не выдѣлялись изъ среды сельскихъ; поэтому городскія общинныя учрежденія стоятъ въ извѣстныхъ подчиненныхъ отношеніяхъ къ высшимъ учрежденіямъ мѣстной автономіи. Но изъ этой цѣпи общинъ, стоящихъ въ іерархической зависимости одна отъ другой, закономъ 1849 года выдѣляются столичные и окружные города, которые получаютъ свою особую общинную организацію; кромѣ этого и всѣ такъ или иначе значительные города могутъ домогаться признанія за ними права на такое выдѣленіе [2]).

Этотъ временный законъ 1849 года просуществовалъ, какъ мы видѣли, до 1862 года, 5 марта котораго былъ изданъ новый законъ, который устанавливалъ «основныя опредѣленія» общиннаго управленія [3]); законъ этотъ, однако не отмѣняетъ или не замѣняетъ собою закона 17 марта 1849 года; онъ лишь пополняетъ его. Новый законъ, подобно закону 1849 года, не выдѣляетъ городскихъ

---

[1]) Такихъ собраній можетъ быть два или три.

[2]) Béchard, назв. соч. t. II, 389—394. Maurer, назв. соч. IV, 334—337.

[3]) Gesetz vom 5 März 1862, womit die gründsätzlichen Bestimmungen für Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet werden.

общинъ въ особую отъ сельскихъ группу; и онъ выдѣляетъ лишь главные и значительные города, которые могутъ имѣть особыя учрежденія и въ которыхъ выборы представителей должны быть утверждаемы императоромъ [1]). Общинныя представительныя учрежденія остаются тѣ же самыя, что и по закону 1849 года [2]). Опредѣляются категоріи лицъ, немогущихъ быть избранными въ эти учрежденія [3]). Приэтомъ, въ составъ этихъ учрежденій могутъ входить, путемъ личнаго участія или чрезъ представителей, нѣкоторыя лица и безъ выборовъ [4]).

И новый законъ оказался не менѣе временнымъ, чѣмъ и законъ 1849 года. Онъ былъ обязателенъ для всѣхъ частей Австріи, кромѣ Венгріи; а между тѣмъ въ 1864 году, 16 апрѣля, для королевства Богеміи было издано новое, отдѣльное общинное положеніе, хотя и основанное на тѣхъ же общихъ началахъ.

Изъ представленнаго нами бѣглаго очерка исторіи развитія муниципальнаго строя въ такихъ европейскихъ государствахъ, какъ Франція, Бельгія, Германія, кажется, прямо слѣдуетъ, что западно-европейское городское самоуправленіе слагалось въ настоящемъ столѣтіи не столько подъ вліяніемъ соображеній, вытекающихъ изъ интересовъ и потребностей самой общественно-городской жизни, сколько подъ вліяніемъ соображеній чисто-государственныхъ, политическихъ. То или иное правительство заботилось действительно о развитіи самоуправленія лишь въ исключительные періоды государственной жизни, въ родѣ тѣхъ, которые переживала, напр., Франція наканунѣ самой революціи или Пруссія въ періодъ господства Наполеона. Только въ такіе періоды государственная власть относилась къ городской автономіи безбоязно, пожалуй даже дружелюбно; только въ это время правительство не видѣло въ городской общинѣ своего смертельнаго врага. Оно даже какъ будто заискивало у ней. Но разъ положеніе вещей мѣ-

[1]) Gesetz v. 5 März 1862, art. XXII.
[2]) Ibid., art. VIII.
[3]) Ibid., art. IX—X.
[4]) Ibid., art. VIII.

нялось, разъ правительство переставало нуждаться въ общинѣ, разъ оно чувствовало себя въ достаточной степени сильнымъ, оно начинало относиться въ значительной степени подозрительно, даже враждебно къ автономіи той самой общины, которую само только что передъ этимъ лелѣяло. Иначе и быть не могло при господствующемъ политическомъ строѣ западной Европы, сложившемся естественно-историческимъ путемъ; при такомъ порядкѣ вещей, при которомъ какъ государство стремится по отношенію къ городскимъ общинамъ, имѣя въ виду какъ ихъ историческое прошлое, такъ и настоящія стремленія, лишить ихъ по возможности всякой власти; такъ, съ своей стороны общины, въ силу того же прошлаго, въ силу только что указанныхъ стремленій государственной власти, стремятся не только удержать за собой власть административную, но и политическую. Какъ государство убѣждено, что сломитъ политическую силу общинъ, лишь съузивъ по возможности ихъ значеніе какъ автономическихъ административныхъ единицъ; такъ, наоборотъ, общины убѣждены, что сохранятъ за собой или лучше завоюютъ себѣ широкое право административной автономіи лишь тогда, когда вооружатся политическимъ вліяніемъ. Результатъ понятенъ самъ собой. Въ настоящемъ столѣтіи не было момента, когда бы община была не только сильнѣе, но хотя бы даже одинаково сильна съ государственной властью; отсюда—понятно отношеніе между этими двумя элементами общественно-государственной жизни: городская община должна поступиться своей административной властью; но съ другой стороны, она не на столько безсильна, чтобы поступиться ею вовсе, чтобы государство могло игнорировать ее абсолютно: такъ или иначе ему все еще приходится считаться съ нею; оно все еще видитъ въ ней, и долго еще, вѣроятно, будетъ видѣть, нѣчто далеко не безопасное для себя. Вотъ откуда вытекаютъ въ западно-европейскихъ государствахъ, съ городской автономіей которыхъ мы старались познакомить читателя, тѣ постановленія и мѣры, которыя такъ мало вяжутся съ элементарными понятіями о самоуправленіи, въ родѣ усиленнаго надзора со стороны государства, надзора, чуть не переходящаго въ опеку; или тѣхъ мѣръ, которыя направлены къ возможно большему ограниченію контингента пользующихся какъ

активнымъ, такъ и пассивнымъ правами избранія. Вотъ почему, намъ кажется тамъ, въ западной Европѣ, такое отношеніе къ городскому самоуправленію покрайней мѣрѣ совершенно понятнымъ. Если дореволюціонный режимъ относился къ общинѣ такъ сказать отрицательно, то скорѣе потому, что не вѣрилъ въ нее, чѣмъ боялся ея; такъ было покрайней мѣрѣ во второй періодъ этого режима, періодъ полнаго господства абсолютизма. Монархизмъ этого времени не признавалъ за общиной ни силъ, ни способности къ самоуправленію; онъ недопускалъ въ ней сознанія собственныхъ, особыхъ отъ государственныхъ, интересовъ, да едва ли и самъ сознавалъ ихъ. Онъ самъ сознавалъ лишь одни интересы государственные и зналъ одно средство къ охраненію и развитію этихъ интересовъ—могучую государственную власть, опекающую все и вся. По инымъ уже мотивамъ относится также отрицательно къ городскому самоуправленію революціонная и послѣ-революціонная государственная власть, все равно въ какихъ бы формахъ она не выливалась. Эти мотивы уже не недовѣріе къ способностямъ или силамъ городской общины, а вражда къ ней, опасеніе ея. Новый, послѣ-революціонный, режимъ видитъ въ общинѣ врага или потому, что боится, что она подкапается подъ дорого доставшіяся начала 1789 года, сломитъ ихъ; или потому, что боится встрѣтить въ нихъ преграду своимъ эгоистическимъ интересамъ; то или другое смотря—потому, въ рукахъ кого въ данный моментъ государственный рычагъ. Одинъ изъ ученыхъ публицистовъ Франціи отлично характеризуетъ это отношеніе правительствъ Франціи къ администраціи вообще, стало быть и къ самоуправленію слѣдующими словами: «каждое правительство пользуется администраціей чтобы заставить предпочитать собственную систему и дать общественнымъ служебнымъ силамъ направленіе, согласное съ его особенными видами; такъ, имперія организовала Францію въ видахъ утвержденія военной диктатуры; реставрація пыталась возвратиться къ прошлому» [1]). Такимъ образомъ, западно-европейское государство видитъ въ общинѣ не единицу, пользующуюся автономіей лишь

[1]) Vivien, Etudes administratives, t. I, p. 30.

для представленія и развитія своихъ мѣстныхъ интересовъ совершенно отличныхъ, хотя и непротивоположныхъ имъ, отъ государственныхъ, но какой-то факторъ чисто политическаго характера, факторъ, могущій влiять даже на внѣшнія отношенія государства ¹).

Вотъ, повторяемъ, причина такого, а не инаго отношенія западно-европейской государственной власти къ городскому общинному самоуправленію, дѣлающая это отношеніе по крайней мѣрѣ понятнымъ.

Указаніе этой причины, объясненіе такихъ отношеній государственной власти къ городской общинѣ было исключительной цѣлью настоящаго введенія; а поставили мы себѣ эту цѣль вотъ по какимъ соображеніямъ: еще нѣсколько ранѣе чѣмъ, со второй половины настоящаго столѣтія нашъ отечественный городской строй начинаетъ организоваться подъ сильнымъ вліяніемъ западно-европейскаго; многое изъ заимствованнаго идетъ совершенно въ разрѣзъ съ общественно-государственнымъ строемъ нашего отечества и объясняется лишь тѣмъ характеромъ взаимныхъ отношеній общины и государства въ западной Европѣ, на который мы указали. Ознакомившись съ этими отношеніями именно, а не съ механической только стороной, если можно такъ выразиться, западно-европейскаго муниципальнаго строя, авторы городовыхъ положеній 1846 года и 1870 отказались бы именно отъ того, что они такъ заботливо переносили и отказались бы именно въ силу какъ этого знакомства, такъ и знакомства, болѣе глубокаго и болѣе всесторонняго съ русскимъ общественно-государственнымъ строемъ вообще, и городскимъ въ особенности. Многое изъ заимствованнаго внесло въ нашъ строй городскаго самоуправленія именно то опасливое, почти враждебное отношеніе правительства къ городской автономіи, которое такъ понятно и естественно въ западной Европѣ и такъ непонятно и мало естественно у насъ въ Россіи.

Нашъ городъ какъ такая автономическая единица, въ ко-

---

¹) Лѣтомъ 1876 года извѣстный Лабулэ высказался противъ права общинъ избирать самимъ своихъ мэровъ именно въ виду интересовъ внѣшней политики.

торой государство, тогда московское, не могло не видѣть врага себѣ—пало еще въ XV столѣтіи; съ того момента и до самаго конца прошлаго столѣтія онъ не представлялъ собою даже просто административной единицы, да и не могъ ея представлять; не могъ даже стремиться представлять ее. Его нужно было вызвать къ существованію прежде всего въ качествѣ такой единицы, а потомъ уже въ качествѣ автономической, земской единицы; и на это нужно было не мало времени и труда. Опасаться излишней самостоятельности отъ этой единицы, самостоятельности, противъ которой нужно принимать мѣры, подобныя западно-европейскимъ, значитъ воевать съ мельницами, принимать мѣры противъ призраковъ: откуда могла явиться въ нашемъ городскомъ населеніи политическая тенденція западно-европейскаго, если еще и въ настоящее время сознается потребность создать, выработать въ немъ просто тенденцію къ самодѣятельности?

КНИГА ПЕРВАЯ.

Городское самоуправленіе до изданія городоваго положенія 1870 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городское самоуправленіе на началахъ городоваго положенія 1785 года.

ГЛАВА I.

Судьба городоваго положенія 1785 года при императорѣ Павлѣ I.

Екатерининское городовое положеніе 1785 года, лежавшее въ основѣ нашего городскаго самоуправленія вообще до самаго послѣдняго времени, въ сущности лишь устанавливало общія начала новаго городскаго устройства; начала требовавшія самыхъ разнообразныхъ и самыхъ обильныхъ дополненій и толкованій въ примѣненіи ихъ къ жизни. Въ силу этого, даже въ послѣднія одиннадцать лѣтъ царствованія создательницы его это положеніе не осталось такъ сказать неприкосновеннымъ: въ теченіи этого короткаго времени мы встрѣчаемся съ массой «толкованій», дополненій и измѣненій тѣхъ или иныхъ постановленій положенія: только этимъ путемъ и возможно было дѣйствительное примѣненіе новаго городскаго административнаго строя къ самой жизни, а неоффиціальное только. Создательница его, быть можетъ, съумѣла бы достигнуть такого примѣненія, если бы могла въ теченіе послѣднихъ одиннадцати лѣтъ своего царствованія посвятить этому дѣлу больше вниманія, больше энергіи. Но она не могла этого сдѣлать по многимъ причинамъ, въ разсмотрѣніе которыхъ здѣсь не мѣсто пускаться. Вотъ почему не смотря на одиннад-

цати-лѣтнее существованіе, городской строй на новыхъ началахъ перешелъ въ руки наслѣдника его создательницы далеко еще неустановившимся прочно, далеко невылившимся въ нѣчто цѣльное, нѣчто такое, что уже не требовало бы никакой особенной поддержки, никакой заботы о немъ. Въ глазахъ самаго общества городскаго онъ оставался еще чѣмъ то чуждымъ для него, вовсе непонятымъ имъ. Наоборотъ, городовое положеніе по смерти Екатерины II требовало, чтобы не обратиться въ мертвую букву, можно сказать нѣжной заботливости, старательнаго попеченія о себѣ со стороны верховной власти, которая одна могла въ сущности, въ этотъ періодъ времени, «согрѣвать» все замиравшее «живительной теплотой», воскрешать его.

Но не таковы были личныя качества и таланты, личныя симпатіи наслѣдника-сына къ дѣламъ великой завѣщательницы-матери, что бы отъ него можно было ждать такого отношенія къ ея созданіямъ. Городскому строю предстояло неблестящее будущее вмѣстѣ со многимъ, созданнымъ покойной императрицей: можно думать, что если бы царствованіе императора Павла было болѣе продолжительно—зачатки городскаго самоуправленія были бы истреблены въ корнѣ.

Объ отношеніи императора Павла къ городскому строю вообще можно судить уже по той организаціи, которую онъ во второй годъ своего царствованія далъ городамъ—Гатчино и Павловску. Екатерининскія ратуши въ этихъ городахъ не были уничтожены, но онѣ поставлены въ подчиненное отношеніе къ «городскому правленію», во главѣ котораго стоялъ назначаемый императоромъ «управляющій городомъ», и которое распадалось на двѣ «экспедиціи»—камерную и счетную; изъ нихъ первая вѣдала городское хозяйство, «экономію»; а вторая—счеты, ревизіи и отчеты [1]). Понятно само собою, что обѣ эти экспедиціи состояли изъ правительственныхъ чиновниковъ. Такимъ образомъ по этому первому шагу императора уже приходится заключить, что выборный элементъ въ городскихъ учрежденіяхъ является въ его глазахъ чѣмъ-то вовсе къ данному дѣлу непригоднымъ. Если такой

¹) 1 П. С. З. № 17725 и 17983.

взглядъ на дѣло былъ, такъ сказать, общимъ заключеніемъ, то понятно, императоръ не могъ остановиться въ своихъ реорганизаторскихъ работахъ по данному предмету только на двухъ названныхъ городахъ. Онъ и не остановился.

Вслѣдъ за Гатчино и Павловскомъ приступлено было сначала къ переуторкѣ, а потомъ и совершенному уничтоженію петербургской городской думы. Въ концѣ февраля 1797 года предсѣдателемъ петербургскаго губернскаго правленія было найдено, что «составъ петербургской городской думы слишкомъ великъ для исполненія должностей, препорученныхъ ея членамъ» и что кромѣ того «содержаніе этихъ членовъ служитъ въ тягость этого (городскаго) общества» [1]). Въ виду устраненія этихъ двухъ золъ предсѣдатель губернскаго правленія предлагаетъ значительно сократить количество выборныхъ должностей въ Петербургѣ; операція сокращенія приняла почтенные размѣры: число выборныхъ со 121 низведено до 70 человѣкъ [2]). Замѣну прежней цифры выборныхъ новой авторъ проэкта мотивируетъ тѣмъ, что «семьюдесятью засѣдающими...можетъ быть исправлено все то, что нынѣ дѣлается сто-двадцатью-однимъ человѣкомъ... еще съ лучшею удобностью, потому что сохранено будетъ уравненіе въ голосахъ при сужденіи о правахъ и пользѣ каждаго состоянія мѣщанъ», чего не могло быть въ думѣ прежде, такъ какъ слишкомъ большое число голосовъ представлено было цеховымъ, посадскимъ и обывателямъ, «излишнее коихъ множество всегда препятствовало успѣшному производству дѣлъ» [3])... Всѣ эти соображенія, видимо, были приняты во вниманіе: докладъ былъ утвержденъ императоромъ, и городовое положеніе Екатерины было нарушено, прежде всего по отношенію къ столицѣ. Но эта переуторка думы Петербурга оказалась лишь временной мѣрой, очевидно, вовсе неудовлетворявшей императора, невѣровавшаго въ выборныхъ вообще. Эта пальятивная мѣра въ высшей степени быстро замѣнена была радикаль-

---

[1]) 1 П. С. З. № 17841.

[2]) Въ составъ общей думы избирались «отъ шести мѣщанскихъ состояній 94 человѣка, да къ сочиненію обывательной книги... 22 человѣка; сверхъ того для сбора податей казенныхъ и на собственные расходы гражданскаго общества 5 человѣкъ старостъ». Тамъ же.

[3]) Тамъ же.

ной. Едва прошло полтора года со дня преобразованія петербургской думы, какъ она, будучи найдена и въ этомъ преобразованномъ видѣ несостоятельною къ исполненію «препорученныхъ ей должностей», упразднена [1]). «Главнымъ городскимъ начальствомъ» является нѣсколько странное, чтобъ не сказать больше, учрежденіе—«Коммиссія о снабженіи резиденціи припасами, распорядкомъ квартиръ и прочихъ частей, до полиціи принадлежащихъ». Коммиссія эта открылась не въ моментъ уничтоженія думы, она появилась больше чѣмъ за годъ до этого. 6 іюня 1797 года эта коммиссія учреждена была въ Петербургѣ о бокъ съ городской думой. Какъ на мотивъ учрежденія этой коммиссіи императоръ указываетъ на «малое попеченіе о снабденіи резиденціи....вещами самой первой надобности....и о предохраненіи ея и мѣстъ окрестъ оной лежащихъ, отъ монополіи и возвышенія цѣнъ до самой чрезвычайности и равномѣрно распорядка квартиръ для войскъ и разныхъ чиновниковъ» [2]). Разумѣется, въ этомъ «маломъ попеченіи» изобличается городская дума, такъ какъ по городовому положенію 1785 года [3]) все «нужное къ прокормленію и содержанію» жителей города лежитъ именно на ея обязанностяхъ. Уже въ силу простаго факта учрежденія этой коммиссіи, изъ вѣдѣнія думы, eo ipso, становится изъятымъ все то, что передается въ вѣдѣніе коммиссіи. Значеніе петербургской думы по отношенію къ объему предметовъ вѣдѣнія ея значительно умалено еще въ началѣ 1797, когда, вмѣстѣ съ измѣненіемъ состава ея, у ней отнято завѣдываніе одной изъ существеннѣйшихъ отраслей городскаго хозяйства—мостовыми города и мостами его [4]). Такимъ образомъ дума, едва ли еще став-

---

[1]) 12 сентября 1798 года. 1. П. С. З. № 18662. А надворные суды и городовой магистратъ обращены во временные департаменты для рѣшенія старыхъ дѣлъ.

[2]) 1 П. С. З. № 17992. Коммиссія учреждается именнымъ указомъ на имя цесаревича великаго князя Александра Павловича, который назначается предсѣдателемъ коммиссіи; членами же ея назначаются: генералъ-прокуроръ кн. Куракинъ и ген. лейтенантъ гр. Буксгевденъ.

[3]) Статья 167.

[4]) 1 П. С. З. № 17841; предсѣдатель губернскаго правленія проситъ измѣненія состава думы «съ тѣмъ, чтобы входившая въ предметы ея

шая сколько нибудь прочно на ноги, замираетъ постепенно въ теченіи 1797 года и первой половины 1798.

Не смотря на учрежденіе пресловутой коммиссіи, снабженіе столицы «вещами самой первой надобности» подвигалось впередъ, видимо, болѣе чѣмъ сомнительно: прошло уже четыре мѣсяца со времени ея учрежденія, а «коренные жизненные припасы» не только не понизились въ цѣнѣ, «но къ крайнему удивленію и неудовольствію» императора, «часъ отъ часу» дороже становились. Пришлось прибѣгнуть къ еще болѣе чрезвычайной мѣрѣ— къ привлеченію къ дѣлу правительствующаго сената, которому и предписано было «со всѣмъ нужнымъ уваженіемъ изыскать точныя причины» данному явленію и принять мѣры къ его устраненію [1]). Мы не знаемъ, что сдѣлалъ сенатъ и сдѣлалъ ли онъ что нибудь по этому вопросу. Несомнѣнно, что данное обстоятельство было одною изъ причинъ по возможности быстраго переустройства столичнаго городскаго управленія какъ въ Петербургѣ, такъ и въ Москвѣ. Императоръ въ этомъ переустройствѣ несомнѣнно видѣлъ радикальное средство излѣчить столицы отъ страшнаго въ его глазахъ недуга—дороговизны «коренныхъ жизненныхъ припасовъ». 12 сентября 1798 года появился «уставъ столичнаго города Петербурга», которымъ опредѣлялась новая организація городскаго устройства и управленія этого города.

Зародыши самоуправленія, внесенные въ городскую общественную жизнь екатерининскимъ положеніемъ, зародыши далеко еще непринявшіяся на почвѣ этой жизни, вырываются съ корнемъ. Строго бюрократическая организація смѣняетъ общественно-автономическую: создается, для завѣдыванія общественными интересами города, цѣлый рядъ канцелярскихъ учрежденій, одно другому подчиненныхъ; учрежденій, связанныхъ одно другимъ по рукамъ и ногамъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Преобладающій составъ этихъ новыхъ городскихъ учрежденій—назначен-

---

должности починка въ городѣ мостовъ и мостовыхъ предоставлена была собственно полицейской командѣ, имѣющей способы лучше смотрѣть за мостовыми и исправлять ихъ съ меньшими издержками».

[1]) 1 П. С. З. № 18157.

ный правительствомъ; элементъ выборный тонетъ въ немъ во всѣхъ отношеніяхъ. Чуть не каждый шагъ новыхъ учрежденій, въ лицѣ высшаго изъ нихъ, подчиненъ непосредственному усмотрѣнію императора.

Во главѣ городскаго управленія «уставъ» ставитъ «коммиссію о снабженіи резиденціи припасами», которая и заключаетъ въ себѣ «главное городское начальство» [1]). Въ подчиненіи этому «главному начальству» находится такъ называемое городское правленіе или ратгаузъ [2]), контора правленія запасныхъ магазиновъ и контора городскихъ строеній [3]). Вотъ остовъ новой городской организаціи, въ вѣдѣніи которой состоитъ такъ сказать общегородскія дѣла, общегородскіе интересы [4]). Обратимся къ бѣглому обзору отдѣльныхъ составныхъ частей этой организаціи.

Коммиссія о снабженіи припасами не даромъ получаетъ званіе «главнаго городскаго начальства»; она является таковымъ какъ въ силу факта подчиненія ей всѣхъ учрежденій вѣдающихъ городскія дѣла, такъ и въ силу того, что она «имѣетъ предметомъ своихъ упражненій все то, что только ко благоустройству города и благосостоянію жителей его относиться можетъ» [5]). Она вѣдаетъ расходы и доходы города, всякого рода сборы и новинности, какъ источникъ послѣднихъ—торговлю и вообще всѣ городскія надобности [6]); но главнымъ предметомъ вѣдѣнія ея остается все таки «снабженіе столицы самой первой необходимости вещами»; самое большее количество параграфовъ главы устава, опредѣляющей функціи коммиссіи, посвящается именно этому предмету [7]).

Организація этого «начальства»—чисто правительственная;

---

1) Уставъ стол. гор. С.-Петербурга, 1. П. С. З. № 18663, гл. I § 1.

2) Тамъ же, § 7.

3) Тамъ же, гл. VIII § 1 и гл. IX § 1.

4) Уставъ организуетъ вмѣстѣ и учрежденія сословныя—суды, гильдіи и цэхи, а также и полицейскія въ тѣсномъ смыслѣ слова. Мы обходимъ и тѣ и другія, согласно рамкамъ труда.

5) Тамъ же, гл. 1, § 5.

6) Тамъ же, §§ 8, 9, 19 и 10.

7) Тамъ же, §§ 14—18.

элементъ выборный, имѣющій мѣсто, какъ увидимъ, въ подчиненныхъ ему учрежденіяхъ, совершенно удаленъ изъ коммиссіи. Число членовъ коммиссіи, входящихъ въ составъ ея или въ силу занимаемыхъ должностей или по назначенію императора—неопредѣлено, покрайней мѣрѣ по отношенію къ послѣднимъ [1]). Однако коммиссія, не смотря на такую свою организацію, ничего не могла постановить по отношенію къ городскому хозяйству и управленію собственною властью: получивъ по данному вопросу мнѣніе ратгауза, «сообразивъ его съ истинною пользою и сдѣлавъ рѣшительное положеніе», коммиссія должна была отсылать дѣло на личное разсмотрѣніе императора [2]).

Ближайшимъ, непосредственнымъ органомъ управленія городскими дѣлами является городское правленіе или ратгаузъ. Оно вѣдаетъ непосредственно городскими доходами, «распоряжая оными ко благосостоянію города» [3]). Но городское правленіе состоитъ собственно изъ трехъ отдѣльныхъ частей, такъ называемыхъ департаментовъ, изъ которыхъ два—чисто сословно-судебныя учрежденія, и только третій, камеральный департаментъ, въ сущности и есть учрежденіе непосредственно администрирующее городскими дѣлами [4]). Только въ тѣхъ «случаяхъ городскихъ нуждъ», по которымъ городское правленіе обязано подать свое «мнѣніе» въ коммиссію о снабженіи припасами, всѣ его департаменты «имѣютъ общее собраніе» [5]) Въ противоположность коммиссіи, въ составъ городскаго правленія уставомъ вводится элементъ выборный, хотя и въ очень ограниченномъ размѣрѣ.

---

[1]) Президентъ коммиссіи—начальникъ «военнаго департамента» а члены—военный губернаторъ, генералъ-провіантмейстеръ и «прочіе чиновники, по высочайшему Его Величества повелѣнію опредѣляемые». Тамъ же, §§ 2 и 3. При коммиссіи учреждена канцеляріи изъ правителя и двухъ экспедиторовъ съ опредѣленнымъ числомъ канцелярскихъ служителей. Тамъ же, § 4.

[2]) Тамъ же, § 10.

[3]) Тамъ же, гл. II, § 6.

[4]) Тамъ же, § 9: 1) департаментъ юстицкихъ гражданскихъ дѣлъ; 2) департаментъ юстицкихъ криминальныхъ дѣлъ и 3) камеральный. Административныя обязанности камеральнаго или хозяйственнаго департамента перечисляются подробно въ гл. V, § 2—28.

[5]) Тамъ же, § 10.

Въ этотъ разношорстный составъ правленія входятъ: президентъ, назначаемый властью императора, директоръ экономіи, назначаемый коммиссіей о снабженіи припасами и утверждаемый императоромъ и наконецъ шесть бургмейстеровъ и десять ратсгеровъ, одна часть которыхъ выбирается изъ «достойнѣйшихъ гражданъ» [1]) городскимъ обществомъ, а другая назначается коммиссіей о снабженіи припасами, причемъ и тѣ и другіе утверждаются государемъ [2]).

Мы уже замѣтили, что городское правленіе вѣдаетъ городское хозяйство только какъ подчиненный коммиссіи органъ. Это подчиненіе доходитъ до полнаго уничтоженія всякаго самостоятельнаго дѣйствія со стороны правленія: это послѣднее, «производя и рѣшая дѣла на основаніи государственныхъ узаконеній», должно представлять въ коммиссію еженедѣльные отчеты о своихъ засѣданіяхъ [3]). Вся его дѣятельность ограничивается простымъ исполненіемъ относительно опредѣленныхъ закономъ предметовъ вѣдомства тѣхъ опредѣленій и постановленій, которыя содержатся въ уставѣ. Оно не обладаетъ ни малѣйшей инипіативой; это право принадлежитъ исключительно коммиссіи, которая «во всѣхъ городскихъ надобностяхъ и нуждахъ, буде усмотритъ что либо полезнымъ или вреднымъ, предписываетъ ратгаузу оное разсмотрѣть и представить со своимъ мнѣніемъ» [4]), которое, разумѣется, для ней необязательно. Подчиненность городскаго правленія не ограничивается одной коммиссіей: оно должно «чинить» безпрекословно «скорое исполненіе» и по всѣмъ «повелѣніямъ» генералъ губернатора [5]).

---

[1]) Тамъ же, § 4. Какъ будто нѣсколько болѣе подробное опредѣленіе контингента лицъ, обладающихъ правомъ пассивнаго избранія дается § 11, гдѣ говорится, что «какъ въ члены, такъ и прочія общественныя службы и должности градское общество назначаетъ гражданъ, заслужившихъ честное имя и общее довѣріе, не изъемля къ тому и иностранныхъ купцовъ». Относительно активнаго права избранія уставъ совершенно молчитъ, очевидно, разумѣя подъ «гражданскимъ обществомъ» екатерининское общество.

[2]) Тамъ же, §§ 1—4.

[3]) Тамъ же, гл. I, § 20 и гл. II, § 13.

[4]) Тамъ же, гл. I, § 10.

[5]) Тамъ же, гл. V, § 20.

При городскомъ правленіи состоитъ страховая контора и не малое число отдѣльныхъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ къ дѣлу «гражданскимъ обществомъ» и въ тоже время подчиненныхъ полицеймейстеру; они наблюдаютъ за торговлей на рынкахъ, въ винныхъ погребахъ; за убоемъ скота, за привозомъ съѣстныхъ припасовъ, за пріѣзжающими и отъѣзжающими [1]).

Совершенно особнякомъ отъ городскаго правленія, внѣ всякой связи съ нимъ (если не считать за таковую полученіе отъ него жалованья) стоятъ двѣ конторы: контора правленія запасныхъ магазиновъ и контора городскихъ строеній; изъ нихъ первая вѣдаетъ хлѣбные запасы города и подчинена въ одно и тоже время и коммиссіи и управляющему воинскимъ провіантскимъ департаментомъ [2]), а вторая—казармы и «квартирные домы», т. е. квартиры въ частныхъ домахъ, по которымъ распредѣляются войска въ городѣ въ случаѣ отсутствія казармъ или за недостаткомъ въ нихъ помѣщенія. Это учрежденіе тоже подчинено не одной коммиссіи, а вмѣстѣ и генералъ губернатору [3]). Ни въ одномъ изъ этихъ учрежденій, по отношенію къ ихъ составу выборное начало не имѣетъ уже вовсе мѣста.

Вотъ въ нѣсколькихъ словахъ новая организація городскаго устройства и управленія въ Петербургѣ. Она представляетъ собою несомнѣнно особый, самостоятельный административный механизмъ чисто правительственнаго характера; механизмъ, не подчиненный никакому другому административному учрежденію, зависящій только отъ воли императора, которому одному и подчиненъ [4]). Ни о малѣйшей дозѣ самоуправленія со введеніемъ этого устава въ Петербургѣ говорить не приходится.

---

[1]) Тамъ же, § 28; 22—27. Всѣ эти должностныя лица носятъ нѣмецкія названія, заимствованныя, очевидно, изъ Риги и Ревеля: маркъфогтъ, ваге-юстиреръ, бешауеръ и т. п.

[2]) Тамъ же, гл. VIII, §§ 1 и 2.

[3]) Тамъ же, гл. IX, §§ 1, 6—9.

[4]) Говоря все это, мы не забываемъ, что «городское правленіе состоитъ подъ аппелляцію сената непосредственно» (тамъ же, гл. II, § 8). Но эта аппелляція имѣетъ мѣсто, очевидно лишь относительно дѣлъ судебныхъ, вѣдаемыхъ гражданскимъ и криминальнымъ юстицкими департаментами правленія. Это видно изъ указа 18 ноября 1798 года ко-

Въ концѣ октября того же 1798 года новый уставъ былъ введенъ въ Петербургѣ; а въ февралѣ слѣдующаго, 1799, года такая же участь постигла и другую столицу—Москву. 17 января 1799 года одновременно издано было два указа: однимъ надворный судъ и городовой магистратъ обращены во временные департаменты для рѣшенія старыхъ дѣлъ, дума упразднена [1]); а другимъ обнародывается «уставъ столичнаго города Москвы» [2]).

Основныя начала новаго городскаго строя Москвы совершенно тѣ же, что и Петербурга. Единственнымъ отличіемъ является тотъ фактъ, что въ главѣ администраціи города, «главнымъ начальствомъ» послѣдняго, является уже не самостоятельное учрежденіе, какъ петербургская коммиссія о снабженіи, а подчиненное этой послѣдней—департаментъ ея [3]). Такимъ образомъ, въ сущности городское управленіе Москвы теряетъ не только самостоятельность въ смыслѣ потери автономіи, но вмѣстѣ теряетъ и характеръ, такъ сказать, административной обособленности, становясь въ зависимость отъ петербургскаго управленія [4]). Во всемъ остальномъ, новый московскій «уставъ»—буквальная копія съ петербургскаго, исключая тѣхъ статей, въ которыхъ рѣчь идетъ о составѣ самаго департамента и ратгауза [5]).

торымъ городское правленіе относительно аппелляціи приравнивается къ коллегіямъ и палатамъ, какъ относительно цѣнности иска такъ и «платы аппелляціонныхъ денегъ»; подъ палатами здѣсь разумѣются палаты гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ. 1 П. С. З. № 18756. Положеніе этого указа уже внесено въ «уставъ» Москвы (гл. II, § 8), въ которомъ и ссылаются на самый указъ, по ошибкѣ отнеся его къ 29 ноября.

[1]) 1 П. С. З. № 18821.

[2]) Тамъ же, № 18822. Открыто новое учрежденіе—4 апрѣля того же года. Тамъ же, № 18963.

[3]) 1 П. С. З. № 18822, гл. I, § 1.

[4]) Эта зависимость московсвой городской администраціи напоминаетъ «депенденцію» петровскаго оберъ-полицiймейстера Москвы отъ генералъ-полицiймейстера Петербурга. См. мое соч. «устройство и управленіе городовъ Россіи», стр. 319.

[5]) Президентъ департамента коммиссіи—«московскій первый губернаторъ; а члены—московскій второй военный губернаторъ, старшій оберъ-прокуроръ сената, гражданскій губернаторъ и управляющій коммиссіей московскаго провіантскаго депо; 1 П. С. З. № 18882, гл. 1, §§ 2 и 3. Въ ратгаузѣ роль президента играетъ «директоръ экономіи»;

Эта новая организація городскаго строя Петербурга и Москвы была шагомъ назадъ не только по отношенію къ самоуправленію, но и относительно администраціи вообще: ею нарушалось основное положеніе послѣдней—распредѣленіе по отдѣльныхъ учрежденіямъ такихъ функцій, какъ управленіе въ собственномъ смыслѣ и судъ. Ратгаузъ вѣдаетъ и то и другое.

Такая участь постигла городское управленіе не однихъ столицъ, но и многихъ другихъ городовъ; и притомъ даже нѣсколько раньше столицъ. Какъ бы поводомъ къ реорганизаціи является «новое раздѣленіе государства на губерніи», изданное еще въ первой половинѣ декабря 1796 года [1]). Въ силу этого административнаго передѣла, не малое количество городовъ перестало быть таковыми, перейдя въ оригинальный разрядъ такъ называемыхъ «заштатныхъ» городовъ. «Управляющимъ губерніями» и губернаторамъ, въ январѣ 1797 года, повелѣно было, «сдѣлавъ надлежащее положеніе, какіе именно города....удобнѣе оставить, изъ какого числа душъ оные составить, и затѣмъ какіе уничтожить и приписать къ другимъ...и потомъ, учредя оные, донесли бы немедленно сенату» [2]). Эти «приписанные къ другимъ, заштатные, города потеряли всякую самостоятельность: ихъ чуть было не лишили самаго званія городовъ вообще, обративъ въ посады и оставивъ съ одними ратушами (магистраты въ посадѣ не могутъ быть) [3]). Но однако право этихъ жалкихъ поселеній на громкое названіе городовъ было скоро возстановлено, причемъ едва ли

такъ что спеціальной должности президента, какъ въ Петербургѣ, нѣтъ; но приэтомъ вмѣсто 10 ратсгеровъ—12. Тамъ же, гл. II, § 1.

[1]) 12 декабря, 1 П. С. З. № 17634.

[2]) Тамъ же, № 17735. Самое уничтоженіе началось нѣсколько позже. Такъ отъ 12 апрѣля 1798 г. изданъ указъ о раздѣленіи одной губерніи между четырьмя; въ этомъ случаѣ производится новая переуторка и переименованіе заштатныхъ городовъ въ штатные и наоборотъ; причемъ губернаторы руководятся главнымъ образомъ, если неисключительно «выгодами казенными», необходимостью «близкаго земской полиціи надзиранія», устраненіемъ затрудненій этой послѣдній «въ отправленіи дѣлъ ея». Тамъ же, № 18482.

[3]) Тамъ же, № 18194. Сенатскій указъ по поводу запроса вятскаго губернатора—«остаться ли въ городахъ, кои по штату упразднены»....«и въ коихъ купцы и мѣщане оставлены при своихъ жилищахъ,

возстановлено было вмѣстѣ съ тѣмъ и право на екатерининскую организацію: имъ дозволили имѣть и магистратъ и ратуши, но «учрежденіе» тѣхъ и другихъ возложено было на «гражданскихъ губернаторовъ подъ особеннымъ наблюденіемъ сената»[1]). Разумѣется, такіе, губернаторами учрежденные, магистраты и ратуши становились въ полную зависимость отъ этихъ губернаторовъ. Случалось, что они подчинялись и не имъ даже, а спеціальнымъ мѣстнымъ органамъ или учрежденіямъ, вѣдавшимъ спеціальное дѣло [2]). Въ этихъ случаяхъ Павелъ I возвращался къ до-екатерининскимъ порядкамъ. Но все это были лишь отдѣльныя мѣры, не простиравшіяся на всѣ города. Не стало дѣло и за общей мѣрой, лишившей всѣ города екатерининскихъ учрежденій.

Екатерининскія учрежденія въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ протянули свое печальное существованіе лишь до второй половины 1800 года, когда были окончательно уничтожены. Эпитетъ «плачевный» только что употребленный нами относительно екатерининскихъ городовыхъ учрежденій въ царствованіе императора Павла до сентября 1800 едва ли можетъ быть названъ неумѣстнымъ: чего можно было ждать отъ нихъ, вовсе еще неустановившихся при такомъ отношеніи къ нимъ законодателя, съ какими мы только что познакомились; чѣмъ могли они быть, ожидая съ минуты на минуту своей смерти? Смерть и наступила. Именнымъ указомъ императора отъ 4 сентября 1800 года повелѣно, «во всѣхъ городахъ губернскихъ...вмѣсто магистратовъ (очевидно

торгахъ и промыслахъ безпрепятственно».... «состоящимъ въ нихъ для суда и расправы градскихъ обитателей магистратамъ, или, упраздня оные, подчинить купцовъ и мѣщанъ магистратамъ сосѣдственныхъ и къ нимъ ближнихъ городовъ, или дозволить имъ вмѣсто магистратовъ учредить ратуши»?

[1]) 1 П. С. З. № 18269.

[2]) Въ апрѣлѣ 1797 года была возстановлена для управленія горнымъ дѣломъ канцелярія колывано-воскресенскаго горнаго начальства, существовавшая до 1779 года; въ ея вѣдѣніе поступили не только приписные къ заводамъ крестьяне, но и купцы съ мѣщанами; на основаніи этого послѣдняго обстоятельства бійскій городовой магистратъ «переименованъ ратушею колывано-воскресенскаго горнаго начальства». Т. е. другими словами, ратуша сдѣлалась не городскимъ учрежденіемъ, а просто канцеляріей «начальства». 1 П. С. З. № 18054.

и дум, хотя о нихъ и забыли упомянуть) учредить ратгаузы, на томъ же основанiи какъ въ столицахъ»; причемъ эти ратгаузы становятся «непосредственно подъ сенатомъ», а «подъ ихъ аппелляцiею» магистраты и ратуши уѣздныхъ городовъ [1]. Сенату, приэтомъ повелѣвается, при учрежденiи ратгаузовъ, «принять въ уваженiе мѣстныя обстоятельства и по надлежащемъ ихъ соображенiи, сочинивъ уставы и штаты, внести къ высочайшему утвержденiю» [2]. Такимъ образомъ, имѣлось въ виду создать изъ всѣхъ городовъ каждой губернiи нѣчто цѣлое, единое въ административномъ отношенiи. Черезъ семь мѣсяцевъ по изданiи этого указа, сенатъ уже исполнилъ возложенное на него въ сентябрѣ 1800 года порученiе, составивъ новый городской уставъ для всѣхъ губернскихъ городовъ, «извлекая правила оному...сколько изъ изданныхъ уставовъ ратгаузамъ столицъ, столько и изъ мѣстныхъ обстоятельствъ губернiй». По примѣру своего образца, столичнаго ратгауза, губернскiй составляется какъ изъ коронныхъ такъ и изъ выборныхъ чиновниковъ, президентъ которыхъ назначается императоромъ «изъ кандидатовъ, отъ сената представляемыхъ» [3]. Въ виду очевидно «мѣстныхъ обстоятельствъ» губернскiй ратгаузъ дѣлится только на два департамента: «дѣлъ юстицкихъ» въ которомъ вѣдаются, и гражданскiе и уголовные дѣла, и камеральный [4]. Эти новыя городскiя учрежденiя стоятъ «въ такомъ же вѣдѣнiи и отношенiяхъ къ управляющему губер-

---

[1]) 1 П. С. З. № 19543. Уничтоженiе не касается лишь тѣхъ городовъ, «кои состоятъ на особенныхъ привилегiяхъ».

[2]) Тамъ же.

[3]) Тамъ же, № 19763, гл. 1, § 2. Кромѣ президента губернскiй ратгаузъ составляется изъ 1 директора экономiи, 2 бургмейстеровъ и 4 ратсгеровъ. Тамъ же, § 1. Директоръ экономiи утверждается уже сенатомъ по представленiю гражданскаго губернатора; выборные бургомистры и ратсгеры также утверждаются сенатомъ. Тамъ же, §§ 3 и 4.

[4]) Тамъ же, § 12 и гл. II, § 2 и 1 п. доклада сената; въ этомъ послѣднемъ установленiе двухъ департаментовъ мотивируется тѣмъ, что «въ губернiяхъ города въ сравненiи съ столицами въ числѣ жителей весьма не велики, слѣдовательно и количество дѣлъ столь умѣренно, что въ одномъ департаментѣ (рѣчь о судебныхъ дѣлахъ) удобно исправляемо быть можетъ».

ніей, въ какомъ находятся всѣ мѣста и чины, въ губерніи находящіеся» [1]). То есть, ратгаузы—губернскія учрежденія ни чѣмъ не выдѣляющіяся по отношенію къ губернаторской власти изъ всей массы мѣстныхъ административныхъ учрежденій. Они, какъ выражается докладъ сената, предшествующій самому уставу, «суть ничто иное, какъ отдѣленный департаментъ по городскимъ дѣламъ... слѣдовательно ратгаузы входятъ въ общій составъ губернскаго правительства и потому долженствуютъ со всѣми своими чинами, какъ и прочія губернскія мѣста, состоять въ положенной закономъ зависимости отъ управляющаго губерніей». Эта зависимость ратгауза отъ губернатора составляетъ значительное отличіе губернскихъ магистратовъ отъ столичныхъ, по отношенію къ которымъ, мы видѣли, мѣсто губернатора заступала коммиссія о снабженіи столицъ съѣстными припасами. Нахожденіе уѣздныхъ городовъ подъ аппелляціею ратгауза губернскаго города выражалось въ полной зависимости первыхъ отъ послѣдняго, полной подчиненности, которая доходила до того, что ратгаузъ по собственному усмотрѣнію могъ назначать «вспоможеніе» «въ недостаточествующіе доходами города отъ избыточествующихъ» ими [2]). Такимъ образомъ, уѣздные ратуши и магистраты обращаются въ «отдѣленные» департаменты ратгауза, не обладая ни малѣйшей самостоятельностью.

Лишивъ города введеніемъ городовыхъ правленій или ратгаузовъ даже призрака самоуправленія, законодатель не только не съузилъ, но пожалуй расширилъ объемъ вѣдѣнія, если можно употребить это выраженіе, новыхъ городскихъ учрежденій сравнительно съ екатерининскими. Оно и понятно. Вѣдь новыя учрежденія—«ничто иное суть какъ отдѣленные департаменты», составленные почти исключительно изъ коронныхъ чиновниковъ; подчиненные вполнѣ высшимъ правительственнымъ учрежденіямъ; нечего было опасаться «безпорядковъ и неудобствъ,» вытекавшихъ по мнѣнію правительства изъ того факта, что дѣлами города завѣдывали члены самаго городскаго общества. Мы видѣли, что по уставу

---

[1]) Тамъ же, гл. 1, § 11.

[2]) Тамъ же, § 15. Въ §§ 6, 8 и 9 той же главы магистраты и ратуши прямо называются «подчиненными» ратгаузамъ.

Петербурга вѣдѣнію «коммиссіи о снабженіи» вручалось «в с е, что только ко благоустройству и благосостоянію жителей относиться можетъ». Подъ этимъ в с ѣ м ъ понималось многое: завѣдыванье городскимъ хозяйствомъ въ смыслѣ управленія доходами и расходами, управленія городскою собственностью, городскими тюрьмами, госпиталями и богадѣльнями и т. п.; цехи—также въ вѣденіи ратгауза [1]). На эти же учрежденія возлагаются заботы о школахъ: отъ директора экономіи по уставу губернскихъ городовъ требуется «способность и знаніе, каковыя требуются и къ управленію народными школами» [2]); требованіе это обусловливается тѣмъ обстоятельствомъ, что директору экономіи именно «принадлежитъ дирекція надъ народными школами» [3]).

Городское правленіе или ратгаузъ, по крайней мѣрѣ губернскихъ городовъ, получаетъ даже право облагать городское населеніе налогами; чего, мнѣ кажется, нельзя не видѣть въ правѣ этого правленія «изыскивать къ удовлетворенію городскихъ надобностей неотяготительныя для обывателей средства...соразмѣряя исполненіе оныхъ съ возможностями городскихъ обывателей» [4]). Всѣ постановленія ратгауза по этому предмету должны восходить, чрезъ посредство губернатора, на разсмотрѣніе сената [5]). Этимъ послѣднимъ правомъ петербургская коммиссія о снабженіи, и ея московскій департаментъ не одинъ разъ пользовались въ короткій пе-

---

[1]) 1 П. С. З. № 18663. Уставъ Петербурга, гл. V, § 2, и уставъ Москвы, таже глава и тотъ же §. Кромѣ того о различныхъ предметахъ вѣденія городскаго правленія идетъ рѣчь во всѣхъ тѣхъ главахъ и параграфахъ уставовъ какъ столичныхъ, такъ и губернскаго, въ которыхъ говорится о функціяхъ каждаго отдѣльнаго учрежденія или лица.

[2]) Тамъ же, № 19763, гл. I, § 3.

[3]) Т а м ъ ж е, § 25. Эта «дирекція» имѣетъ мѣсто, однако, подъ непосредственнымъ н а б л ю д е н і е м ъ гражданскаго губернатора, въ вѣдѣніи котораго въ сущности и состоятъ школы чрезъ посредство приказа общественнаго призрѣнія; городское же правленіе «обязано....въ исправномъ содержаніи ихъ д ѣ л а т ь зависящее о т ъ н е г о в с п о м о ж е н і е». Т а м ъ ж е, § 24.

[4]) Т а м ъ ж е, § 14. Въ этомъ § хотя и говорится, что «средства» эти изыскиваются сообразуясь уставамъ для столицъ изданнымъ»; но въ этихъ уставахъ о подобномъ правѣ ратгаузовъ ничего не говорится.

[5]) Т а м ъ ж е.

ріодъ ихъ существованія. Въ самый день изданія «устава» Пе-
тербурга, коммиссія о снабженіи припасами уже вошла на высо-
чайшее имя съ докладомъ, въ которомъ устанавливала рядъ но-
выхъ налоговъ и натуральныхъ повинностей на жителей Петер-
бурга, «войдя во всѣ подробности, до сего предмета относящія-
ся» [1]). Императоръ утвердилъ докладъ безъ измѣненій. Восполь-
зовавшись этимъ же правомъ своимъ, московскій департаментъ
коммиссіи въ 1800 году проэктируетъ также рядъ новыхъ нало-
говъ на населеніе Москвы его; предположенія, представленныя им-
ператору чрезъ петербургскую коммиссію о снабженіи припасами,
были утверждены [2]).

Мы не имѣемъ свѣдѣній объ осуществленіи права облагать налогами городское населеніе губернскими ратгаузами; но, разумѣется, не потому, чтобы они не имѣли этого права, (которымъ, какъ мы видѣли, они вооружены закономъ) а просто потому, что губернскій «уставъ» едва ли былъ гдѣ либо приведенъ въ осуществленіе, а если гдѣ это и случилось, то ратгаузы не успѣли пуститься въ дѣятельность.

Новая городская администрація неимѣщая по составу своему почти никакого отношенія къ городскому населенію, а въ главныхъ своихъ органахъ прямо никакого отношенія, тѣмъ не менѣе содержится на городской счетъ [3]).

---

[1]) 1 П. С. З. № 18664: въ качествѣ натуральной повинности докладъ обязываетъ городское населеніе поставлять «потребное для городской стражи и пожаровъ число людей, располагая оныхъ съ числа покоевъ»; т. е., повинность касалась лишь домовладѣльцевъ; существовавшій до сихъ поръ налогъ поземельный замѣняется %-нымъ сборомъ съ оборотнаго капитала купцовъ, съ товаровъ, судовъ. Натуральная постойная повинность переводится въ денежную.

[2]) Тамъ же, № 19326. Департаментъ опредѣляетъ размѣръ поземельнаго сбора, сбора съ судовъ; возвышаетъ сборы съ крестьянъ, производящихъ торговлю въ Москвѣ и т. п.

[3]) Тамъ же, № 19763—Объ учрежденіи во всѣхъ губернскихъ городахъ ратгаузовъ. Докладъ сената, п. 2. Тамъ же, № 19326 и др. Приэтомъ содержаніе этой новой администраціи, по крайней мѣрѣ въ Москвѣ, составляло самую капитальную статью городскихъ расходовъ: общая сумма предполагаемыхъ на 1800 годъ расходовъ Москвы—573070 рублей; изъ нихъ на содержаніе департамента коммиссіи, городскаго прав-

Такимъ образомъ организація эта можетъ быть названа городской лишь по предмету вѣденія, до по источнику, изъ котораго черпались средства на ея содержаніе; во всѣхъ другихъ отношеніяхъ она носитъ характеръ исключительно государственный. Вводя ее, императоръ Павелъ совершенно, на отрѣзъ, отказался отъ мысли о призваніи самого городскаго общества къ участію въ управленіи; мысли, которой держалась крѣпко его геніальная мать и которую осуществить она постаралась въ своемъ городовомъ положеніи 1785 года; трудно сказать какими именно мотивами руководился императоръ, прибѣгая къ своимъ мѣрамъ относительно городскаго устройства; несомнѣнно одно, что такимъ мотивомъ не была исключительно нелюбовь ко всему, созданному Екатериной; едва ли таже можно сомнѣваться и въ томъ, что онъ находился въ этомъ отношеніи подъ болѣе или менѣе значительнымъ вліяніемъ событій, имѣвшихъ мѣсто въ тогдашней Франціи.

Смерть императора помѣшала приведенію въ дѣйствіе устава губернскихъ ратгаузовъ не только во всѣхъ губернскихъ городахъ но даже и въ нѣкоторыхъ [1]). Такъ что, въ сущности, планы императора Павла по отношенію къ губернскимъ городамъ Россіи, а за ними и уѣзднымъ остались только желаннымъ дѣломъ, котораго сенатъ не успѣлъ осуществить, издавъ новый «уставъ» лишь чрезъ полгода послѣ указа объ уничтоженіи екатерининскихъ городскихъ учрежденій; на введеніе этого устава оставалось времени менѣе полумѣсаца: 11 марта 1801 года на престолъ вступилъ Александръ I, вовсе недумавшій объ осуществленіи плановъ покойнаго императора.

ленія и конторы городскихъ строеній, притомъ только на жалованье и канцелярскіе расходы, уходило 17288 рублей, «вѣдомость ежегодныхъ расходовъ», приложенная къ докладу коммиссіи отъ 14 марта 1800 г. 1 П. С. З. № 19326.

[1]) Мулловъ въ своемъ «историческомъ обозрѣніи правительств. мѣръ по устройству городоваго общественнаго управленія» говоритъ, что ратгаузы просуществовали менѣе года, если только гдѣ либо они были учреждены». Стр. 107. Они ни въ какомъ случаѣ не могли существовать болѣе 12 дней, ибо уставъ изданъ 25 февраля 1801 года, а императоръ умеръ 11 марта.

ГЛАВА II.

Возстановленіе городоваго положенія 1785 года.

Какъ Павелъ I стремился пересоздать все созданное Екатериной, такъ наоборотъ Александръ поставилъ себѣ задачей «управлять... народъ по законамъ и по сердцу августѣйшей бабки»...[1]. Очевидно, города ожидала иная судьба, чѣмъ при его предшественникѣ. Дѣйствительно, едва прошло нѣсколько дней по восшествіи на престолъ императора, какъ уничтоженное Павломъ I возстанавливается, а введенное имъ отмѣняется. Семнадцатаго марта именнымъ указомъ императора выработанный при Павлѣ «уставъ губернскихъ городовъ» уничтожается: «признали мы за благо», говоритъ императоръ, «учрежденіе въ губернскихъ городахъ отмѣнить..., оставя довольствоваться въ нихъ издавна установленными магистратами». Эта мѣра мотивируется желаніемъ «всевозможными способами» облегчить «жителей городовъ, кои отягощены стали разными, несуществовавшими прежде повинностями» [2]. Недѣли черезъ двѣ послѣ этого вмѣстѣ съ жалованной грамотой дворянству возстановляется и городовое положеніе 1785 года. «Соображая великимъ намѣреніямъ вселюбезнѣйшей бабки Нашей», говоритъ императоръ, «сохраняя святость ея установленій и бывъ удостовѣрены въ той истинѣ, что безъ правъ и преимуществъ непоколебимыхъ и всею силою закона охраняемыхъ не могутъ промыслы, рукодѣлія и торговля достигнуть цвѣтущаго состоянія, мы признали за благо въ пользу и ободреніе ихъ утвердить и возстановить городовое положеніе и грамоту городамъ данную во всей силѣ ея и пространствѣ, торжественно утверждая, узаконяя и повелѣвая всѣмъ нашимъ вѣрнымъ подданнымъ признавать положеніе сіе однимъ изъ главныхъ непреложныхъ и неприкосновенныхъ государственныхъ постановленій; напротивъ, отмѣняя и отлагая все, что против-

---

[1]) Манифестъ о восшествіи на престолъ. 1 П. С. З. № 19779.

[2]) 1 П. С. З. № 19797.

но оному или несообразно силѣ его допущено или установлено было»[1]. Этимъ послѣднимъ постановленіемъ уничтожались, стало быть, еще существовавшая коммиссія о снабженіи припасами въ Петербургѣ и ея департаментъ въ Москвѣ[2]. Но этого общаго манифеста, возстановлявшаго городовое положеніе Екатерины II вообще, оказалось недостаточно: въ кратковременное царствованіе предшественника Александра I екатерининское положеніе, будучи отмѣнено въ столицахъ и de jure въ губернскихъ городахъ, во многомъ искажено было по отношенію какъ къ городскому обществу, гдѣ оно еще существовало, такъ и къ торогово-промышленному сословію, какъ таковому; многія отдѣльныя статьи его и постановленія были отмѣнены или измѣнены. Очевидно, что необходимо было уничтожить и эти измѣненія, какъ «противныя» возстановленному городовому положенію, «несообразныя силѣ его». Сенатъ занялся этимъ вопросомъ, и въ законѣ того же 1801 года представилъ императору докладъ, въ которомъ возстанавливалось до дюжины нарушенныхъ при Павлѣ статей положенія 1785 года[3]. Но мало было и этого: «убѣдившись, что тишина, безопасность и правый судъ....столько же были ненарушимы, когда они были охраняемы дѣйствіемъ городоваго положенія, какъ и въ послѣдующее время (при ратгаузахъ) императоръ нашелъ, что «и мѣста существовавшія на основаніи городоваго положенія», какъ говоритъ онъ въ указѣ своемъ, данномъ на имя «главнокомандующаго въ Москвѣ»,

---

[1]) Манифестъ 2 апрѣля 1801 года. 1 П. С. З. № 19811.

[2]) Но de facto эти учрежденія уничтожены позже, именно 12 февраля 1802 года, послѣ «особеннаго объ нихъ разсмотрѣнія», которое нашло ихъ вполнѣ несостоятельными. 1 П. С. З. № 20143. 9 апрѣля того же года возстановленъ былъ въ г. Одессѣ магистратъ «на общихъ законахъ». Тамъ же, № 19828. По указу 1797 г. 20 мая (П. С. З. № 17967) въ этомъ городѣ для грековъ, албанцевъ, молдаванъ и т. п. учрежденъ былъ новый магистратъ «на основаніи рижскаго, ревельскаго и др.». А въ январѣ 1798 года уничтоженъ магистратъ для русскихъ. Тамъ же, № 18346.

[3]) 1 П. С. З. № 19901. Это были статьи 107, 113, 135, 36, 101, 139, 118, 142 и др., этотъ высочайше утвержденный докладъ распубликованъ «къ исполненію» 18 іюня. Тамъ же, № 19920.

графа Салтыкова, «по настоящему количеству дѣлъ и по множеству перемѣнъ, въ теченіи времени введенныхъ, нынѣ по возстановленіи ихъ могутъ быть недостаточны или въ своемъ составѣ или въ количествѣ исполнителей; почему и найдено было необходимымъ изслѣдовать вопросъ о вліяніи этихъ «перемѣнъ» по возможности точнѣе и глубже и сдѣлать, покрайней мѣрѣ по отношенію къ столицамъ, соотвѣтствующія «перемѣны или дополненія» и такимъ образомъ «основать лучшее устройство городскаго въ столицахъ управленія, съ успѣшнымъ теченіемъ дѣлъ, съ сохраненіемъ личной и имущественной безопасности и съ меньшими издержками сопряженное» [1]. «Начертаніе» такого лучшаго управленія и поручено было императоромъ графу Салтыкову [2] и Голенищеву—Кутузову, военному губернатору Петербурга. Въ руководство при составленіи этого «начертанія» императоръ рекомендуетъ въ качествѣ основнаго положенія—«уменьшеніе городскихъ расходовъ», а вмѣстѣ съ тѣмъ и повинностей городскихъ [3].

Мы не знаемъ сдѣлали ли что нибудь Салтыковъ и Голенищевъ-Кутузовъ по составленію «начертанія» городскаго устройства; можно думать, что очень мало, если не ничего: мы ни въ чемъ не встрѣчаемся съ результатами этой дѣятельности; лучшимъ доказательствомъ этого служитъ то обстоятельство, что черезъ двадцать лѣтъ государственнымъ совѣтомъ найдено было, что городское управленіе обрѣтается все еще въ прежнемъ состояніи, «неудовлетворяющемъ многимъ современнымъ требованіямъ» [4]. Въ тоже время и комитетъ министровъ нашелъ, что необходимо «ус-

---

[1]) 1 П. С. З. № 19976. Въ тотъ же день такого же содержанія указъ изданъ былъ и на имя петербургскаго военнаго генералъ-губернатора Голенищева-Кутузова.

[2]) Тамъ же.

[3]) Тамъ же. «Сіе послѣднее (уменьшеніе повинностей) полагаю я» говоритъ императоръ, «главною и единственною цѣлію сего преобразованія, и слѣдовательно ее наиболѣе во всѣхъ предположеніяхъ вашихъ имѣть въ виду должно».

[4]) Это положеніе высказывается государственнымъ совѣтомъ въ высочайше утвержденномъ мнѣніи его отъ 11 іюля 1823 года. Муловъ, назв. соч., стр. 155.

троить на болѣе прочныхъ основаніяхъ» покрайней мѣрѣ отправленіе общественной службы, которая найдена была имъ очень тяжелой [1]). Ни государственный совѣтъ, ни комитетъ министровъ ничего не говорятъ о «начертаніи» созданномъ гр. Салтыковымъ или Голенищевымъ-Кутузовымъ; а такое молчаніе едва ли бы было возможнымъ, еслибъ этими лицами было дѣйствительно что либо создано по возложенному на нихъ въ 1801 году по этому предмету порученію.

Но если московскій и петербургскій «главнокомандующіе» не выработали новаго городскаго устройства на основахъ екатерининскаго положенія, если ничего подобнаго не сдѣлано за весь двадцати-лѣтній періодъ (отъ 1801 до 1821 года), то изъ этого вовсе не слѣдуетъ, чтобы города вовсе были забыты. Ни огромнаго значенія чисто государственныя преобразованія, ни даже тяжелая отечественная война не заслонили собою совершенно городскаго строя; напротивъ, быть можетъ именно эти обстоятельства заставили обратить особенное вниманіе правительства покрайней мѣрѣ на ту сторону этого строя, которая тѣсно связывалась съ финансовой стороной городскаго хозяйства. Такая, напр., повинность городскихъ жителей, какъ постойная не могла не интересовать правительства, чѣмъ бы не было поглощено его вниманіе, какъ съ точки зрѣнія чисто правительственныхъ интересовъ, такъ и съ точки зрѣнія общественно-городскихъ: съ одной стороны важно было обеспечить войска наиболѣе удовлетворительнымъ помѣщеніемъ, съ другой, разъ возложивъ удовлетвореніе этой обще-государственной потребности на городское населеніе, не менѣе важно было отыскать способы къ наименѣе отяготительнымъ для населенія средствамъ отправленія этой повинности. Такихъ способовъ въ сущности только два: денежный, если населеніе обложено опредѣленнымъ сборомъ, который идетъ на постройку и содержаніе казармъ; и натуральный, если отдѣльные члены городскаго общества должны доставлять помѣщеніе солдатамъ натурою. Въ большинствѣ городовъ имѣлъ мѣсто этотъ послѣдній способъ отправленія этой повинности; но въ нѣкоторыхъ городахъ, прежде всего въ столицахъ,

---

[1]) Это положеніе комитета министровъ (отъ 13 ноября 1821 г.) не вошло въ П. С. З. Тамъ же.

натуральная повинность переведена была въ денежную, что, однако, не устранило вовсе натуральной, такъ что въ тѣхъ городахъ, гдѣ были устроены казармы, совмѣстно существовали обѣ эти системы: состоятельные городскіе домовладѣльцы вносили единовременно опредѣленную сумму (такъ называемые поземельные деньги) и тѣмъ избавлялись отъ постоя навсегда; взносы эти шли на устройство казармъ. Немогшіе внести такую сумму отбывали повинность натурой [1]).

Само собою разумѣется, что въ виду интересовъ, какъ государственныхъ, такъ и общественно-городскихъ мало еще ввести тотъ или иной способъ отбыванія этой повинности или оба вмѣстѣ. Необходимо отыскать средства возможно болѣе легкаго для горожанъ отбыванія этой повинности въ той или другой формѣ. По городовому положенію 1785 года распредѣленіе постоя и сборъ съ мѣщанъ денегъ на казармы вѣдала дума [2]). При императорѣ Павлѣ въ столицахъ и губернскихъ городахъ эти обязанности, какъ мы видѣли возложены на особыя учрежденія— конторы городскихъ строеній. Но и эти учрежденія, вполнѣ гарантированныя отъ всякаго вмѣшательства въ дѣло представителей городскаго общества, вовсе не съумѣли сдѣлать этой повинности даже просто хоть сколько нибудь равномѣрной. Въ январѣ 1802 года императоръ Александръ въ именномъ указѣ сенату говорилъ, что «по освобожденіи отъ постоя нѣкоторыхъ знатнѣйшихъ домовъ, внесшихъ поземельныя деньги, участки ихъ постоя возложены на бѣднѣйшія части города (рѣчь идетъ о Петербургѣ).. коихъ жители безгласностію своей менѣе представляли препятствій таковому притѣсненію». Далѣе въ указѣ говорится, что часто не освобождались отъ постоя и тѣ, которые

---

[1]) Съ такого рода постановленіемъ, относительно Москвы, мы встрѣчаемся при Павлѣ въ 1797 г. 1 П. С. З. № 18036. Сумма взноса, освобождавшаго отъ постоя опредѣлялась по числу комнатъ въ домѣ; позже нѣсколько она стала опредѣляться количествомъ земли. Тамъ же, № 18505. Первоначально, кажется, всѣ домовладѣльцы несли оба вида повинности вмѣстѣ. См. «толкованіе» на городовое положеніе, именно на 167 статью его. Тамъ же, № 16584, гдѣ говорится о сборѣ налога съ мѣщанъ на казармы и распредѣленіи постоя.

[2]) Толкованіе на 167 ст. городоваго положенія Тамъ же.

внесли поземельные деньги; случалось, что полицейскіе чины получали тройныя и четверныя квартирныя деньги и т. п. [1]). Находя, что такое положеніе вещей не соотвѣтствуетъ «ни доброй вѣрѣ—ни справедливому налоговъ распредѣленію», такъ какъ это значило бы, что «правительство, пользуясь недоразумѣніемъ или бѣдностью людей и на счетъ ихъ освобождая отъ постоя богатыхъ съ обдуманнымъ намѣреніемъ усугубляетъ на нихъ тяжесть», императоръ рѣшается устранить такое положеніе дѣлъ и основываетъ съ этою цѣлью особое учрежденіе, такъ называемый «комитетъ для уравненія городскихъ повинностей» сначала въ Петербургѣ, а потомъ въ Москвѣ и другихъ городахъ [2]). Такимъ образомъ появилось новое городское учрежденіе, въ вѣдѣніе котораго прямо передается одинъ изъ предметовъ вѣдѣнія городской думы. Комитетъ по отношенію къ своему составу соединяетъ въ себѣ два начала—выборное и правительственное [3]).

Само собою разумѣется, что элементъ правительственный, не смотря на количественное равенство съ выборнымъ, долженъ былъ преобладать надъ этимъ послѣднимъ во всѣхъ отношеніяхъ. Въ силу этого обстоятельства новое учрежденіе это является очевиднымъ отступленіемъ отъ началъ только что возстановленнаго городоваго положенія 1785 года [4]). Это отступленіе становится еще

---

[1]) 1 П. С. З. № 20116.

[2]) Въ Петербургѣ такой комитетъ учрежденъ указомъ отъ 19 января 1802 года, а указомъ отъ 19 марта—въ Москвѣ. Тамъ же, № 20116 и 20190.

[3]) Выборные члены комитета избирались только отъ дворянъ, владѣющихъ въ городѣ домами, «и купечества» по одному члену. Къ этимъ двумъ членамъ присоединялись два же по назначенію императора; послѣдними въ Петербургѣ были директоръ экономіи изъ камеральнаго департамента городскаго правленія и губернскій прокуроръ, а въ Москвѣ—предсѣдатель уголовной палаты и губернскій же прокуроръ. Тамъ же.

[4]) Императоръ Александръ не видѣлъ въ учрежденіи комитета такого отступленія; онъ видѣлъ въ немъ лишь дополненіе, такъ сказать, городоваго положенія 1785 года. Въ указѣ объ учрежденіи московскаго комитета онъ говоритъ: «при общемъ положеніи городскаго управленія не можно было обнять всѣхъ подробностей...отъ мѣстныхъ многообразныхъ свѣдѣній зависящихъ; для сего признано было нужнымъ учредить въ обѣихъ столицахъ особенные комитеты».

болѣе рѣзкимъ и очевиднымъ при расширеніи объема вѣдѣнія комитетовъ. А такое расширеніе имѣло мѣсто уже мѣсяцъ спустя послѣ указа объ учрежденіи комитета; императоръ распространяетъ компетенцію комитета, руководствуясь все тѣми же самыми «причинами облегченія и успокоенія обывателей». По указу отъ 11 февраля того же 1802 года императоръ «обязанность» комитета увеличиваетъ возложеніемъ на него заботъ во первыхъ, о «приведеніи въ извѣстность всѣхъ городскихъ расходовъ и личныхъ повинностей; во вторыхъ—объ уравненіи въ нихъ обывателей»... по роду состоянія и жительству» [1]). Еще болѣе расширяется значеніе комитетовъ по указу объ учрежденіи московскаго комитета. Со времени изданія этого указа комитеты уже вѣдаютъ городское населеніе по отношенію ко всѣмъ городскимъ повинностямъ какъ денежнымъ, такъ и натуральнымъ; изъ послѣднихъ онъ вѣдаетъ какъ постой, такъ и освѣщеніе улицъ, содержаніе мостовыхъ и «поставку пожарныхъ служителей» [2]); изъ первыхъ—поземельный сборъ на казармы и «налогъ на наемъ домовъ и лавокъ». Въ этомъ отношеніи императоръ возлагаетъ на комитетъ Москвы трудную задачу—разрѣшить, «почему бѣдный обыватель, тѣснящійся въ углу своего дома, и для содержанія, а можетъ быть для пропитанія своего, отдающій другую часть въ наемъ, долженъ платить за сіе подать, между тѣмъ какъ избыточный гражданинъ, не обязываясь къ оной, занимаетъ помѣщеніемъ своимъ цѣлыя улицы» [3])? Разумѣется, всѣ эти повинности вѣдаются комитетами по отношенію къ ихъ раскладкѣ только. По крайней мѣрѣ ничего другаго нельзя заключить изъ указовъ объ учрежденіи этихъ комитетовъ въ Москвѣ и Петербургѣ. Но едвали будетъ ошибкой утверждать, что de facto они очень скоро стали вѣдать городское населеніе и по вопросу о самомъ отправленіи, отбытіи разложенныхъ на нихъ повинностей; мало того они даже въ иныхъ

---

[1]) 1 П. С. З. № 20141.

[2]) Тамъ же, № 20190. Содержаніе пожарныхъ императоръ, ради «великаго городу облегченія», хотѣлъ бы «присоединивъ къ содержанію бутошниковъ, сложить на городскую казну», т. е. изъ натуральной повинности перевести въ денежную. Тамъ же VI. Это и сдѣлано въ концѣ этого же года.—Тамъ же, № 20532.

[3]) 1 П. С. З. № 20190, VII.

мѣстахъ« изыскиваютъ средства» для покрытія расходовъ [1]), т. е., вѣроятно, подобно павловской коммиссіи о снабженіи, пользуются правомъ обложенія горожанъ новыми налогами и повинностями а ко всему этому вѣдаютъ городское управленіе вообще. Да и de jure это случилось очень скоро; уже въ іюлѣ 1804 года мы встрѣчаемся съ указомъ, изъ котораго видно, что, по крайней мѣрѣ, петербургскій комитетъ уже вѣдаетъ городъ вообще не только по отношенію къ раскладкѣ повинностей и податей, но и по отношенію, такъ сказать, къ его благообразію: заботится объ очисткѣ набережныхъ, устройствѣ спусковъ, мостовыхъ и т. п.; причемъ комитетъ входитъ въ подробнѣйшія описанія самыхъ способовъ построекъ и т. п., представляя и примѣрныя смѣты [2]). Вообще значеніе комитетовъ, объемъ ихъ дѣятельности все болѣе и болѣе расширяется, по мѣрѣ ихъ распространенія.

Уже было замѣчено, что комитеты учреждены были не въ Петербургѣ и Москвѣ только, но и въ другихъ городахъ. Они учреждались постепенно во всѣхъ, кажется, губернскихъ городахъ [3]); и, есть основаніе думать, въ нѣкоторыхъ даже уѣздныхъ [4]). Въ губернскихъ городахъ, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ, комитеты, по отношенію къ ихъ составу, устроены были

[1]) 1 П. С. З. № 20558. Комитетъ въ Кіевѣ. Комитетъ въ Петербургѣ въ 1804 году устанавливаетъ особый % сборъ съ арендной суммы дворовъ и торговыхъ мѣстъ. Тамъ же, № 20817.

[2]) Тамъ же, № 21391; а также № 21035: Комитетъ же заботится о мостахъ на Невѣ. № 20816—Комитетъ проэктируетъ провести трубы, проложить тротуары и т. п.; № 22202; а также № 20818—рѣчь о пристаняхъ.

[3]) Въ томъ же 1802 г. основаны комитеты въ Ригѣ (1 П. С. З. № 20541), Кіевѣ (тамъ же, № 20558). Въ 1803 г—въ Вильно (№ 21095). Въ 1804 г.—въ Воронежѣ (№ 21314), Симбирскѣ (№ 21354), Астрахани (№ 21378). Въ 1805—въ Казани (№ 21593), Херсонѣ (№ 21789), въ Каменецъ-Подольскѣ (№ 21622 а). Въ 1806 г.—въ Вологдѣ (№ 22223), Владимірѣ (№ 22344). Въ 1808 г.—въ Пензѣ. Въ 1809 г.—въ Костромѣ (№ 23701) и т. д.

[4]) 1 П. С. З. № 21778—Здѣсь идетъ рѣчь о комитетахъ смоленской губерніи. Въ 1809 году псковскому гражданскому губернатору предоставляется учредить комитеты въ тѣхъ городахъ губерніи, въ которыхъ найдетъ нужнымъ Тамъ же, № 23498 а.

далеко не по образцу столичныхъ комитетовъ: число членовъ увеличивалось иногда вообще и выборныхъ въ особенности [1]).

Дѣло не ограничивалось одними комитетами для уравненія городскихъ повинностей покрайней мѣрѣ въ столицахъ; въ этихъ послѣднихъ въ 1820 году были учреждены еще особые комитеты для лучшаго устройства доходовъ и расходовъ, задачей которыхъ было между прочимъ и изысканіе средствъ къ уплатѣ столичныхъ городскихъ долговъ [2]). И эти комитеты организованы изъ правительственныхъ чиновниковъ и представителей общества, которыхъ въ Петербургѣ—два, оба отъ купечества; а въ Москвѣ четыре: двое отъ дворянъ, а двое отъ купечества, кромѣ городскаго головы; причемъ выборы депутатовъ предоставляются военному генералъ-губернатору по его «собственному соображенію съ губернскимъ предводителемъ и городскимъ головой» или «какъ онъ за лучшее по усмотрѣнію своему признаетъ». Стало быть и столичныя думы совершенно устранены отъ обсужденія важнѣйшаго предмета ихъ вѣдомства [3]).

Такимъ образомъ, только что возстановленныя думы, благодаря комитетамъ, ограничены были въ своей дѣятельности до возможнаго минимума; вся эта дѣятельность ихъ сводилась въ сущности къ простому акту выдачи суммъ изъ городскихъ доходовъ на тѣ или иныя потребности города, которыя удовлетворялись комитетомъ или полиціей. Думы не только въ этомъ смы-

---

[1]) Въ Рижскомъ комитетѣ семь членовъ, а немного спустя по учрежденіи его прибавлено еще два: отъ иностранцевъ и посадскихъ. 1 П. С. З. № 20639. А еще немного времени спустя установлено по два представителя съ каждаго сословія, изъ коихъ и президентъ. Тамъ же, № 20177. Въ Кіевѣ выборныхъ трое. Тамъ же, № 20558. Въ Вологдѣ всѣхъ выборныхъ членовъ—четыре: два отъ дворянъ и по одному отъ купцовъ и цеховыхъ. Тамъ же, № 22223. Въ этомъ же родѣ и составъ всѣхъ остальныхъ комитетовъ. Въ иныхъ городахъ, какъ, напр., въ той же Вологдѣ, правительственный элементъ ограничивался однимъ предсѣдателемъ, какимъ являлся обыкновенно начальникъ губерніи.

[2]) 1 П. С. З. № 28341 и № 28439.

[3]) Московскій комитетъ закрытъ былъ въ 1824 году. Татъ же, № 29904.

слѣ ограничивались въ своемъ значеніи но и въ иномъ, еще болѣе широкомъ: они, очевидно, прямо были подчинены комитетамъ; яснаго, категорическаго опредѣленія отношеній думъ къ комитетамъ мы не встрѣтили въ полномъ собраніи законовъ; но заключенія о подчиненности—въ извѣстной степени—первыхъ послѣднимъ нельзя не вывести какъ уже изъ характера тѣхъ предметовъ вѣдѣнія, которые возлагались спеціальными указами на комитеты и городовымъ положеніемъ 1785 года на думы, такъ и, если можно такъ выразиться, положительнымъ тономъ докладовъ этихъ комитетовъ; докладовъ, которые, будучи такъ или иначе утверждены императоромъ, являются уже совокупностью предписаній или распоряженій, обязательныхъ для думъ. Онѣ должны были, если дѣло шло о расходахъ, «ассигновать изъ городскихъ доходовъ» сумму, найденную комитетомъ въ томъ или иномъ случаѣ необходимой [1]. Дума обращается, повидимому, въ простой исполнительный органъ комитета въ самомъ узкомъ смыслѣ этого слова. Она обращается въ учрежденіе, у котораго отняли существеннѣйшій предметъ его вѣдѣнія. Очевидно виновникъ возстановленія городоваго положенія 1785 года такой порядокъ вещей водворяетъ лишь временно. Не желая, съ одной стороны отказываться отъ основъ положенія, съ другой, находя думы, относительно ихъ организаціи, уже неудовлетворяющими потребностямъ времени, императоръ Александръ видимо задался цѣлью осуществить свои планы относительно «начертанія» по городскому управленію болѣе удовлетворительно; но онъ не находитъ пока на это времени и силъ. Онъ прибѣгаетъ къ системѣ, если можно такъ выразиться, починокъ, поправокъ существующаго, не въ смыслѣ, однако, исправленія учрежденій городскихъ, а въ смыслѣ мѣръ къ исправленію городскаго хозяйства. Учрежденія ждали своего времени. Только наканунѣ смерти Александръ I нашелъ возможнымъ приступить къ вопросу объ улучшеніи городскаго строя вообще; для этого создается спеціальное учрежденіе, особый комитетъ. Въ своемъ мѣстѣ мы будемъ подробно говорить объ этомъ учрежденіи; здѣсь же ограничимся замѣчаніемъ,

---

[1]) См. напр., 1 П. С. З. № 21035. Можно привести массу подобныхъ указаній.

что не только при жизни Александра I, новому «начертанію» городскаго строя не суждено было появиться, но и при его преемникѣ оно не появлялось болѣе двадцати лѣтъ; да и по прошествіи этого не малаго срока новое городовое положеніе было создано лишь для одной изъ столицъ. Во всѣхъ же городахъ Россіи новые порядки введены лишь въ наши дни.

Въ царствованіе преемника императора Александра I мы встрѣчаемся съ такимъ же отношеніемъ правительства къ городскому управленію, какъ и при немъ; та же съ одной стороны неубѣжденность въ состоятельности екатерининской организаціи, съ другой—тоже стремленіе пересоздать эту организацію, такъ сказать въ корнѣ; стремленіе, перешедшее въ дѣло лишь въ концѣ царствованія и лишь по отношенію къ одной изъ столицъ—Петербургу; а вмѣстѣ съ этимъ стремленіемъ—цѣлый рядъ отдѣльныхъ мѣръ къ улучшенію этой организаціи, цѣлый рядъ временныхъ учрежденій, совсѣмъ плохо мирящихся съ началами положенія 1785 года, въ родѣ комитетовъ объ уравненіи повинностей [1]. Если чемъ это царствованіе, кромѣ созданія новаго положенія для Петербурга и отличается отъ предъидущаго по отношенію къ устройству и управленію городовъ, такъ это тѣмъ, что екатерининское положеніе съ тѣми измѣненіями, которыя оно претерпѣло почти за пятидесятилѣтній періодъ своего существованія было издано снова и вошло въ сводъ законовъ, впервые изданный Сперанскимъ въ 1832 году. Но это обстоятельство нисколько не гарантировало городскаго строя отъ дальнѣйшихъ измѣненій. Отдѣльныя, специальныя мѣры шли своимъ чередомъ; различнаго рода комитеты и коммиссіи создавались безпрерывно. Вотъ почему, переходя къ разсмотрѣнію городскаго строя по своду законовъ, нельзя ограничиваться однимъ послѣднимъ; необходимо ос-

---

[1]) 18 октября 1836 года министерствомъ вн. дѣлъ предписывается во всѣхъ уѣздныхъ, портовыхъ и заштатныхъ городахъ, «по примѣру губернскихъ» учредить «комитеты для уравненія городскихъ повинностей изъ уѣздныхъ предводителей дворянства, городничихъ, городскихъ головъ и депутатовъ отъ всѣхъ живущихъ въ городѣ сословій». «Сборн. цирк. и инстр.» министерства вн. дѣлъ т. V стр. 164 и 249.

тановиться и на всѣхъ только что упомянутыхъ отдѣльныхъ мѣрахъ и временныхъ городскихъ учрежденіяхъ, не вошедшихъ въ сводъ законовъ, оставшихся въ полномъ собраніи ихъ. Пройдя черезъ изданіе 1842 года, городовое положеніе вошло въ изданіе свода законовъ 1857 года и въ этой послѣдней редакціи существовало вездѣ до введенія новаго городоваго положенія 1870 года.

ГЛАВА III.

Городовое положеніе 1785 года въ настоящемъ столѣтіи.

I. Уже въ силу самаго происхожденія положенія, вошедшаго въ сводъ законовъ 1857 года, отъ него нельзя ждать какихъ либо коренныхъ отступленій или уклоненій отъ его прототипа 1785 года. Оно не больше какъ новая редакція этого прототипа, четвертая, послѣдняя редакція его. По этому, разсматривая его основныя положенія, мы будемъ имѣть дѣло въ сущности съ положеніями и началами городскаго строя, внесенными въ административный строй государственной жизни Екатериной II.

Трактуя о городскихъ учрежденіяхъ общихъ и частныхъ, сводъ законовъ подъ тѣми и другими разумѣетъ несомнѣнно учрежденія сословныя: въ немъ прямо говорится, что тѣ и другія учрежденія существуютъ ради управленія «городскихъ сословій»: однѣ—всѣхъ этихъ сословій вообще; другія—«каждаго изъ нихъ» въ частности [1]). Только эти сословія въ ихъ совокупности и составляютъ, стало быть, то, что законъ называетъ «обществомъ города»; то, что «представляетъ собою дума». Только представители отдѣльныхъ частей этого общества, его отдѣльныхъ сословій и могутъ участвовать, въ качествѣ членовъ, въ городскихъ административныхъ учрежденіяхъ; только они дру-

[1]) Св. Зак. 1857, т. II, ч. I, ст. 4428. Въ изданіи 1842 г. нѣтъ общаго опредѣленія этихъ двоякого рода учрежденій; но о думѣ говорится, что въ ея составъ входятъ «гласные отъ всѣхъ сословій городовыхъ обывателей», тамъ же ст. 3896.

гими словами, пользуются правомъ самоуправленія, по скольку это послѣднее имѣло мѣсто. Отсюда, опредѣлить точно понятіе каждаго изъ этихъ сословій въ отдѣльности и всѣхъ ихъ вмѣстѣ— одна изъ важнѣйшихъ задачь при изслѣдованіи общественно-городскаго строя чуть не затри четверти настоящаго столѣтія.

Въ отличіе отъ городскихъ обывателей вообще, подъ которыми разумѣются всѣ болѣе или менѣе постоянные жители города, независимо отъ ихъ принадлежности къ тому или иному сословію, законъ устанавливаетъ понятіе «городскихъ обывателей въ особенности» или «средній родъ людей», какъ онъ выражается языкомъ Екатерины II; т. е. среднее, городское сословіе, какъ совокупность отдѣльныхъ частей. Подъ этими городскими обывателями въ особенности разумѣется все торгово-промышленное населеніе города вообще. Къ этому населенію относятся: гильдейское купечество и почетное гражданство [1]), мѣщанство или такъ называемые посадскіе, цеховые ремесленники и «рабочіе люди» [2]). Теперь спрашивается, кто же собственно составляетъ городское общество: городскіе ли обыватели вообще или только городскіе обыватели въ особенности? Вопросъ этотъ не такъ легко рѣшить, какъ можетъ показаться съ перваго взгляда.

Въ главѣ «о правахъ городскаго состоянія въ составѣ городскихъ обществъ» безъ всякихъ оговорокъ въ первой статьѣ сказано, что «отдѣльное общество» составляетъ собою «городскіе обыватели каждаго города» [3]) и только. Кто разумѣется здѣсь подъ обывателями—обыватели ли вообще или только «средній родъ людей» изъ нихъ? Изъ одной этой статьи цѣликомъ взятой изъ городоваго положенія 1785 [4]), нельзя вывести ни того,

---

[1]) Къ этой же категоріи относятся и «граждане изъ бывшей шляхты въ сіе званіе переименованные въ западныхъ губерніяхъ» Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 424, п. 1.

[2]) Тамъ же. Въ западныхъ губерніяхъ и остзейскомъ краѣ къ «среднему же роду людей» относятся и «вольные люди» или «тѣ изъ заграничныхъ выходцевъ, кои въ городахъ сихъ губерній водворились и такъ въ переписяхъ означены». Тамъ же, ст. 430.

[3]) Тамъ же, ст. 496.

[4]) Статья 29 гор. пол. 1785 г. городовымъ обывателемъ каждаго

ни другаго рѣшенія, но изъ дальнѣйшихъ статей этой главы несомнѣнно слѣдуетъ, что здѣсь подъ городскимъ обществомъ разумѣется лишь совокупность торгово-промышленныхъ сословій или «обывателей въ особенности» [1]). Но изъ этого, однако, вовсе еще не слѣдуетъ, что городское общество, въ смыслѣ общества, пользующагося правомъ собраній «для совѣщаній по общественнымъ ихъ дѣламъ», т. е. правомъ самоуправленія, есть совокупность всѣхъ «средняго рода людей»: въ составъ этого общества вовсе не входитъ послѣдній классъ, такъ сказать пятое сословіе городскихъ обывателей въ особенности—«рабочіе люди». Прямо этого не говорится въ раздѣлѣ «о городскихъ обывателяхъ»; но оно вытекаетъ уже изъ самаго опредѣленія этого сословія, которое является, по этому опредѣленію, сборищемъ какихъ то подонковъ общества, такъ сказать, ненужныхъ членовъ его; какъ напр., отставные солдаты, негодные болѣе къ службѣ и тѣ несостоятельные въ экономическомъ или нравственномъ отношеніяхъ люди, которые изгоняются обществами изъ своей среды именно за эту ихъ несостоятельность [2]). Понятно, что такого рода люди не могли пользоваться никакими «правами и привилегіями». Это слѣдуетъ, наконецъ, прямо изъ того, что въ числѣ частныхъ собраній мы не находимъ собранія рабочихъ людей [3]). И такъ, слѣдовательно, въ составъ городскаго общества входятъ не всѣ

города жалуется дозволеніе собираться въ томъ городѣ и составить общество градское».

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 499, которая говоритъ, что собранія, которыя разрѣшаются городскимъ обществамъ предъидущей статьей (498), бываютъ или «общія для цѣлаго общества или частныя по сословіямъ»; ясно что общее собраніе есть собраніе представителей отъ всѣхъ сословій—купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго.

[2]) Тамъ же, ст. 431; а вмѣстѣ и всякаго рода бездольные люди, которымъ, какъ говорится, некуда головы приклонить—ст. 462 и 463. По Св. Зак. 1832 года рабочіе люди вовсе и не перечислялись въ качествѣ городскаго сословія; т. IX ст. 241.

[3]) Тамъ же, ст. 499 и т. II, третья глава, 3-го раздѣла, книги четвертой. Можно указать еще и на слѣдующее: ст. 430, предшествующая въ IX томѣ статьѣ о рабочихъ людяхъ, говоря о вольныхъ людяхъ западныхъ и остзейскихъ губерній, прямо причисляетъ ихъ къ городскому обществу; ст. 431 ничего подобнаго не прибавляетъ къ своему содержанію.

средняго рода люди; не всѣ, другими словами, «городскіе обыватели въ особенности», не всѣ городскія сословія. Это во первыхъ; а во вторыхъ, каждое отдѣльное сословіе, входящее въ составъ городскаго общества, не всегда входило въ него, такъ сказать, въ полномъ своемъ составѣ: въ извѣстныхъ, закономъ опредѣленныхъ городахъ, значительная часть торгово-промышленнаго населенія, уже ео ipso долженствовавшая входить въ составъ того или другаго изъ городскихъ сословій, исключалась изъ ихъ состава на основаніи только ихъ вѣроисповѣданія; я говорю о евреяхъ. До 1835 года еврейское населеніе западнаго края, пользуясь по закону 1804 года правомъ вписываться въ цехи и гильдіи [1], тѣмъ не менѣе не пользовались правомъ принадлежать къ купеческому или ремесленному сословіямъ и въ силу этого вовсе не входили въ составъ городскаго общества, стоя отъ него совершенно особнякомъ и подчиняясь исключительно полиціи [2]). Наконецъ, въ третьихъ, въ составъ городскаго общества, несомнѣнно входили по закону и лица, въ сущности, принадлежащія къ другимъ, вовсе не городскимъ сословіямъ, какъ напр. дворяне и духовенство. Въ сущности, и тѣ, и другіе входили въ составъ городскаго общества еще по положенію 1785 года [3]) въ качествѣ владѣльцевъ недвижимой собственности, такъ называемыхъ «настоящихъ городовыхъ обывателей»; при этомъ условіи, т. е. въ качествѣ такихъ собственниковъ, дворяне и духовные входятъ въ составъ городскаго общества и по своду законовъ [4]); и если не считаются «дѣйствительными гражданами», то только потому, что они «сохраняютъ свое особое состояніе и права» и потому еще, что ради этого «состоянія и правъ» избавляются отъ личныхъ службъ и повинностей городскихъ. Избирателями же они являлись несомнѣнно, разумѣется не въ сословныхъ собраніяхъ, а въ собраніи общества [5]). А когда

[1]) 1 П. С. З. № 21547 ст. 23 и 26.

[2]) Тамъ же, ст. 48. Только въ 1835 году они вводятся въ составъ общества, получивъ въ силу этого право участія въ выборахъ. 2 П. С. З. № 8054, § 77.

[3]) См. мое назв. соч., стр. 419—421, 435 и сл.

[4]) 1832 г., т. III, ст. 242. Она повторяется въ изданіи 1842 г.— ст. 460. Изд. 1857,—ст. 425. См. также ст. 1666, т. IX св. зак. 1857 г.

[5]) Хотя, на практикѣ, едвали они пользовались этимъ своимъ правомъ, опять ради своего «дворянскаго достоинства».

да гоноръ «особаго состоянія» постепенно исчезалъ, то они стали нести и личныя городскія повинности: дворяне, разъ записавшись въ одну изъ первыхъ двухъ гильдій, eo ipso должны были нести эти повинности еще съ 1807 года [1]). Нѣсколько позже дворянство начинаетъ само сознавать себя дѣйствительно членомъ городскаго общества подъ вліяніемъ, очевидно, того ощутительнаго факта, что и ему приходилось вносить, въ качествѣ собственника, не мало въ городскую казну, отъ завѣдыванія которой оно до сихъ поръ отказывалось ради «дворянскаго достоинства». Въ 1832 году мы встрѣчаемся съ такимъ фактомъ: уѣздное собраніе петербургскаго дворянства «положило» испросить, чтобы его представители участвовали въ петербургской думѣ вмѣстѣ съ городскимъ головой и другими уполномоченными въ наблюденіи за оброчными статьями и вообще за всѣми расходами и доходами города [2]). Наконецъ, съ 1854 года представители отъ дворянъ, какъ членовъ городскаго общества, начинаютъ входить въ составъ депутатскаго городскаго собранія [3]). Нѣтъ сомнѣнія, что лица духовнаго сословія, владѣющія въ городѣ недвижимой собственностью, точно также должны были входить по закону въ составъ городскаго общества.

Но въ концѣ концовъ, основной тенденціей законодателя сложившейся очевидно подъ напоромъ дѣйствительности, самой жиз-

---

[1]) 1 П. С. З. № 22418. Императоръ Александръ I изъявляетъ желаніе, чтобы дворяне входили въ составъ «купеческихъ товариществъ», «для укрѣпленія связи между обоими государственными сословіями»...; «записанный въ гильдію», говорится въ манифестѣ, «дворянинъ пользуется правами этой гильдіи или несетъ городскія повинности и тягости личныя и вещественныя».

[2]) Хоз. департаментъ министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд. 1 ст., дѣло № 1314, ч. I. Дума, у которой потребовалъ свѣдѣній по этому предмету военный ген. губернаторъ, возстала противъ притязаній дворянства, не съумѣвъ однако противопоставить ему ничего кромѣ того, что оно участвуетъ въ комитетахъ о повинностяхъ; см. также 2 П. С. З. № 5794. Сенатъ постановляетъ, что дворяне по 13 ст. Положенія 1785 г. обязаны нести городскія повинности.

[3]) 2 П. С. З. № 28703—мнѣніе гос. сов. и Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4450.

ни, является желаніе разумѣть подъ городскимъ обществомъ въ сущности совокупность трехъ сословій торгово-промышленнаго населенія города—купеческаго, мѣщанскаго и цеховаго; и на самомъ дѣлѣ, въ жизни представители только этихъ сословій и входятъ въ составъ городскихъ учрежденій—собранія общества, думы, ратуши, депутатскаго собранія и торговыхъ депутацій.

Однако не всѣ члены этихъ сословій, достигшіе совершеннолѣтія (въ данномъ случаѣ въ 25 лѣтъ) «неопороченные судомъ», не страдающіе явнымъ, нарушающимъ довѣріе, порокомъ, пользовались тѣми правами, которыми законъ одаряетъ городское общество; другими словами, не всѣ члены этихъ сословій—въ тоже время, eo ipso, и полноправные члены городскаго общества [1]); такими членами послѣдняго считаются лишь тѣ изъ членовъ сословій, которые удовлетворяютъ спеціальнымъ, опредѣленнымъ закономъ, требованіямъ, въ данномъ случаѣ, имущественнаго характера. Законъ 1857 года, совершенно согласно съ городовымъ положеніемъ 1785 года, непремѣннымъ условіемъ пользованія активнымъ и пассивнымъ правомъ избранія ставитъ опредѣленный цензъ въ формѣ процентнаго дохода съ капитала: только тотъ изъ «гражданъ» можетъ участвовать въ «собраніи общества», который получаетъ со своего капитала не меньше пятнадцати рублей серебромъ» дохода, но данный minimum ценза въ сущности едвали таковымъ можетъ быть названъ: для городовъ, гдѣ такими капиталами «граждане» не обладаютъ, опредѣлено, что «тамъ голосъ присвояется имѣющимъ и меньшій капиталъ» [2]).

Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что настоящій цензъ, установленный въ послѣдней четверти еще прошлаго столѣтія, ни въ какомъ случаѣ нельзя назвать высокимъ въ XIX столѣтіи, особенно во второй половинѣ его; такъ что юридически правомъ

---

[1]) Кромѣ 507 ст. тома IX Св. Зак. 1857 г., см. еще т. III, кн. II, ст. 349—351.

[2]) Тамъ же, т. IX, ст. 507 и примѣчаніе къ ней. Эта статья съ примѣчаніемъ вошла въ изданіе 1857 г. безъ всякихъ перемѣнъ изъ изданій 1832 и 1842 годовъ. Ст. 508 сравниваетъ «гражданъ безкапитальныхъ» съ недостигшими двадцати пяти лѣтъ. См. также т. III, ст. 347, въ которой говорится о голосѣ на выборахъ всего общества, другими словами, о собраніи этого послѣдняго.

участія въ собраніи общества пользовались далеко не одни богатые люди; можно думать, что этимъ правомъ пользовались и люди менѣе чѣмъ средняго состоянія. Такимъ образомъ, очевидно огромное большинство торгово-промышленнаго городскаго населенія пользовалось имъ.

Вотъ это-то городское общество и пользовалось въ опредѣленной мѣрѣ, съ которой ознакомимся ниже, когда будемъ говорить о самостоятельности автономическихъ городскихъ учрежденій и предметахъ ихъ вѣдомства, правомъ самоуправленія, правомъ вѣдать собственныя «нужды и пользы», говоря языкомъ свода, или проще собственными интересами. Интересы эти вѣдались черезъ опредѣленныя представительныя учрежденія и органы. Къ нимъ и обратимся.

II. «Городскимъ обществамъ предоставляется, для совѣщанія по общественнымъ ихъ дѣламъ составлять собранія» говоритъ одна изъ статей положенія, «о городскихъ обывателяхъ»[1]). Это собраніе составляется изъ всѣхъ полноправныхъ членовъ общества, изъ всѣхъ «капитальныхъ гражданъ» или членовъ городскихъ сословій[2]). Обыкновенно, собраніе имѣетъ мѣсто лишь одинъ разъ въ три года, а въ экстроординарныхъ случаяхъ и чаще. Всѣ опредѣленія, касающіяся «собранія», цѣликомъ вошли въ сводъ законовъ изъ жалованной грамоты городамъ 1785 года[3]). Это учрежденіе, если только его можно назвать этимъ именемъ, осталось, такимъ образомъ въ теченіи почти цѣлыхъ трехъ четвертей столѣтія почти неприкосновеннымъ; и осталось таковымъ, кажется, въ силу полной своей безжизненности, въ силу того обстоятельства, что оно, по существу своему было не учрежденіемъ, вѣдающимъ «пользы и нужды города, а просто избира-

---

[1]) Тамъ же, т. IX, ст. 498.

[2]) Тамъ же, ст. 507.

[3]) Св. Зак. 1832 г. т. IX, ст. 292—296 и 301—303; 305—308; 310—311. Тотъ же томъ 1842 г.: ст. 517—519; 526—528; 530—533; 535, 537. Изданіе 1857 г., тотъ же томъ ст. 500—502 и 504; 506, 509—511; 513—516; 518 и 520. Ср. съ городовымъ положеніемъ 1785 г., мое сочиненіе «Устройство и управленіе городовъ Россіи» стр. 420, 424—426 и 431—437.

тельнымъ собраніемъ [1]). Другаго значенія въ общественно-городской жизни оно никогда не имѣло. Видимо «собраніе» это—только подражаніе дворянскимъ собраніямъ и явилось результатомъ стремленій Екатерины II создать изъ торгово-промышленнаго населенія города какое-то особое сословіе, пользующееся своими особыми правами и привилегіями. Но если дворянскія собранія имѣли и должны были имѣть опредѣленное значеніе какъ представительныя учрежденія, то городскія, благодаря существованію думъ, не могли имѣть никакого другаго значенія, кромѣ значенія избирательнаго собранія [2]). Они не могли имѣть этого значенія еще и потому, что самое «градское общество» вовсе не представляло собою того, чѣмъ являлось уѣздное или губернское дворянство. Въ своемъ мѣстѣ мы увидимъ, что не могло это собраніе заниматься «общественными дѣлами» и по той еще простой причинѣ, что дума, вѣдающая «текущія общественныя дѣла», вовсе не стоитъ ни въ какихъ зависимыхъ отъ собранія отношеніяхъ; что было бы едва ли мыслимо, еслибъ собраніе имѣло значеніе кромѣ избирательнаго [3]).

Едва ли можно отрицать, что и такое постоянное учрежденіе какъ «депутатское собраніе» родилось точно такъ же подъ

---

[1]) Мое назв. соч., стр. 434—438.

[2]) Я уже замѣтилъ, что de facto они никакого значенія дѣйствительно и не имѣли; не говоря о полн. собр. зак., мы нигдѣ не нашли указаній на какое либо иное значеніе этого собранія, кромѣ избирательнаго и въ тѣхъ дѣлахъ, съ которыми мы познакомились въ одномъ изъ губернскихъ (ярославскомъ) архивовъ. Не слѣдуетъ, наконецъ, упускать изъ виду, что постановленія о собраніи не вошло во II т. Св. Зак., а въ IX, т. е. трактуется какъ учрежденіе сословное.

[3]) Въ рубрикѣ, «о предметахъ совѣщаній и правахъ городскихъ обществъ» есть статья, изъ которой, на основаніи ея мѣстонахожденія можно, пожалуй, заключить, что думы подчинены собраніямъ. Это—526 ст. тома IX, которой думамъ запрещается дѣлать займы, «подъ собственной отвѣтственностью», «на счетъ городскихъ обществъ». Но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что разрѣшеніе на займы даетъ собраніе. Оно дается, какъ увидимъ, правительственнымъ учрежденіемъ. Ходатаемъ такъ сказать чисто сословныхъ интересовъ оно также не могло быть, такъ какъ каждое изъ городскихъ сословій имѣло право ходатайствовать о своихъ нуждахъ само, мимо этого собранія.

вліяніемъ мысли создать изъ городскихъ обывателей—притомъ на этотъ разъ какъ будто изъ обывателей вообще—единое сословіе третье въ pendant дворянскому. Задача этого учрежденія—именно, такъ сказать въ соблюденіи чистоты сословія городскихъ гражданъ, выражающемся въ составленіи и храненіи обывательской книги [1]). Приэтомъ въ составъ собранія кромѣ городскаго головы и сословныхъ старостъ входятъ и «депутаты отъ каждой части города...отъ всѣхъ тѣхъ сословій (неисключая и дворянъ), которыя подлежатъ запискѣ въ городовую обывательскую книгу» [2]). Нельзя не замѣтить въ этомъ составѣ депутатскаго собранія противорѣчія, совершенно непримиримаго, съ опредѣленіями состава другихъ городскихъ учрежденій.

Учрежденіями, вѣдающими дѣйствительно «общественныя нужды и пользы» города, являются думы съ состоящими при нихъ учрежденіями «въ городахъ многолюдныхъ» и ратуши «въ городахъ малолюдныхъ». Они учреждаются законодателемъ «для отправленія текущихъ общественныхъ дѣлъ», то есть такихъ дѣлъ, которыя «до всѣхъ городскихъ сословій принадлежатъ» [3]). Словомъ, въ рукахъ этихъ учрежденій—«общее управленіе городскихъ сословій» [4]). Какъ общее правило думъ остается по прежнему двѣ—общая и шестигласная [5]). Вопросъ объ организаціи, а

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4450—4455.

[2]) Тамъ же, ст. 4450. По Своду 1832 и 1842 годовъ депутатское собраніе вовсе не относится къ постояннымъ городскимъ учрежденіямъ и является, составляясь также и изъ депутатовъ отъ дворянства, совѣщательнымъ, временнымъ учрежденіемъ по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ. Св. Зак. 1832 г., т. IX, ст. 297;—1842 г. тамъ же, ст. 522. См. также 1832 года, т. II, ч. I., ст. 895 и 1842 г., тамъ же, ст. 3915; по этимъ статьямъ депутатовъ предоставляется избирать отъ себя только купечеству. Только въ 1854 году мнѣніемъ государственнаго совѣта опредѣлено, что въ составъ этихъ собраній должны входить депутаты отъ всѣхъ сословій, въ томъ числѣ и отъ дворянскаго. 2 П. С. З. № 28703.

[3]) Тамъ же, т. IX, ст. 505. Изданіе 1832 г.—ст. 297;—1842 г.—522.

[4]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4429.

[5]) Исключая городовъ Сибири, Ставропольской губерніи, закавказскаго края и бессарабской области, гдѣ въ городахъ многолюдныхъ

главное—объемѣ вѣдомства каждой изъ этихъ думъ—одинъ изъ наиболѣе трудно поддающихся точному разрѣшенію. А по положенію 1785 года, роль общей думы куда была не ясна [1]). Теперь въ теченіи болѣе чѣмъ полувѣковаго существованія ея, эта роль и значеніе ея какъ будто еще болѣе затемнились.

Прежде всего, какъ организуется общая дума? Сводъ законовъ 1857 года знаетъ въ сущности, какъ самостоятельное цѣлое одну думу—городскую, которая состоитъ, по его опредѣленію изъ городскаго головы, какъ ея предсѣдателя и гласныхъ отъ сословій [2]). Подъ это опредѣленіе по составу своему одинаково подходятъ какъ общая, такъ и шестигласная думы: и въ той и другой голова—предсѣдатель, и та и другая составляется изъ гласныхъ отъ сословій. Но дальше законодатель устанавливаетъ различіе этихъ двухъ думъ, трактуя ихъ, видимо, какъ подраздѣленія этой городской думы. Онъ говоритъ, «когда дума (городская, подразумѣвается) собирается для выбора гражданъ въ общественныя должности и для подобныхъ тому дѣлъ временныхъ,...и представляетъ собою цѣлое общество», она называется общею городскою думою; въ этомъ случаѣ въ ней участвуютъ всѣ гласные города; если же въ ней (т. е. въ городской думѣ) участвуютъ лишь по одному гласному для каждаго сословія—она получаетъ названіе шестигласной городской думы [3]). Эта странная «городская дума» свода законовъ 1857 фактъ знаменательный. Мы не встрѣчаемся съ особымъ опредѣленіемъ ея ни въ городовомъ положеніи 1785 года, ни въ прежнихъ изданіяхъ свода. Если съ этимъ именемъ и тамъ, и здѣсь мы и встрѣчаемся, то исключительно въ приложеніи къ шестигласной думѣ [4]). Объяснить же обстоятельство можно лишь тѣмъ

полагается лишь по одной думѣ. Св. Зак. 1857 г. т. II, ч. II, кн. I, ст. 118; кн. II, ст. 91, кн. III, ст. 189 и кн. IV, ст. 76.

[1]) См. мое назв. соч. стр. 444.

[2]) Томъ II, ч. 1, ст. 4432.

[3]) Тамъ же, ст. 4433.

[4]) См. городовое положеніе 1785 г. ст. 166—171. Св. Зак. 1832 г. т. II, ч.I, ст. 882—889. Изд. 1842 ст. 3904—3913. Хотя въ этомъ изданіи уже проявляется стремленіе обѣ думы, какъ одно цѣлое, называть этимъ именемъ—ст. 3912.

что на практикѣ, въ жизни, общая дума давно потеряла всякое значеніе, какъ увидимъ, попадая иногда прямо въ зависимыя отношенія къ шестигласной думѣ, какъ это не странно. Послѣдняя осталась исключительно представительницей города, городской думой; общая—только какой-то придатокъ къ ней, придатокъ временный.

Мы видѣли, общая дума составляется изъ гласныхъ, которые «избираются каждымъ сословіемъ порознь» [1]). Какъ же производятся выборы сословіями и кто можетъ быть выбранъ? Сводъ законовъ на этотъ вопросъ отвѣчаетъ опредѣленіями положенія 1785 года: каждое сословіе собирается въ особыя избирательныя собранія по частямъ (полицейскимъ) города: каждое сословное собраніе каждой части города выбираетъ по одному гласному [2]); такъ что, стало быть, число гласныхъ общей думы каждаго города обусловливается прямо числомъ сословій и числомъ частей его [3]). Понятно, что въ силу такого положенія должны были имѣть мѣсто и всѣ послѣдствія относительно распредѣленія числа гласныхъ между отдѣльными сословіями, которыя вытекали изъ жалованной грамоты 1785 года и о которыхъ было говорено въ первой части нашего труда [4]). Интересы купцовъ, сословія значительно мень-

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4434. См. также т. III, кн. 2, ст. 451.

[2]) Тамъ же, т. III, кн. 2, ст. 452—453. См. мое назв. соч. стр. 438 и слѣд.

[3]) Сводъ законовъ ссылается на соотвѣтствующія статьи положенія 1785 года. По этому послѣднему по одному гласному избиралось отъ каждой гильдіи, отъ каждаго цэха. Св. зак. объ этомъ не говоритъ; но вопросъ —избирался ли въ каждой части одинъ гласный отъ всего, напр., купечества или отъ каждой гильдіи его—рѣшить категорически въ первомъ смыслѣ едва ли можно въ виду ссылки статей 452 и 453 на ст. 157—163 положенія 1785 г.; а съ другой стороны и для противоположнаго рѣшенія единственнымъ основаніемъ остается эта ссылка. Обращаясь къ самой практикѣ, мы встрѣчаемся со слѣдующимъ фактомъ: въ 1841 году на требованіе комитета, выробатывавшаго проэктъ новаго городоваго положенія, городской голова Петербурга представилъ данныя о составѣ думы, въ которыхъ говорится, что мѣщане и цэховые ремесленники выбираютъ гласныхъ по 13 человѣкъ. Очевидно выборы не отъ каждаго цэха. О купцахъ нѣтъ данныхъ. Хоз. департаментъ мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. I.

[4]) Стр. 439

шаго въ количественномъ отношеніи, чѣмъ остальныя сословія, представлялись въ общей думѣ одинаковымъ числомъ представителей съ интересами мѣщанства, наиболѣе многочисленнаго городскаго сословія. Каждое сословіе могло избирать своего представителя только изъ собственной среды, а не изъ любаго сословія [1]). Какъ производятся самые выборы, кто предсѣдательствуетъ на сословныхъ избирательныхъ собраніяхъ—законъ молчитъ; остается лишь дѣлать по этому вопросу болѣе или менѣе рискованныя предположенія.

Избираются гласные въ общую думу на три года [2]). Сводъ законовъ ничего не говоритъ о томъ; если гласный выбудетъ изъ среды общей думы до истеченія трехгодичнаго срока; а между тѣмъ, будь общая дума дѣйствительно тѣмъ, чѣмъ она предполагается, а не избирательнымъ только учрежденіемъ, вопросъ о замѣщеніи выбывшихъ раньше срока гласныхъ игралъ бы очень важную роль; при фактическомъ же значеніи думы, какъ временномъ учрежденіи, собиравшемся разъ въ три года, по этому предмету и вопроса самаго на практикѣ возникнуть, въ теченіи всего времени отъ 1785 года до 1857, не могло: дума, какъ увидимъ, отживала или умирала чуть не въ моментъ самаго ея возникновенія. Вотъ почему, намъ кажется, что опредѣленія закона, касающіяся выборовъ кандидатовъ «на случай отлучки по торговымъ дѣламъ членовъ думъ etc...» [3]) не могутъ вовсе касаться общей думы и имѣютъ въ виду лишь однѣ шестигласныя думы.

Кто можетъ быть избираемъ въ гласные думы, совпадаютъ

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 453.

[2]) Тамъ же, ст. 454. Относительно времени выборовъ статья говоритъ, что они производятся «при общихъ городскихъ выборахъ», а эти послѣдніе производятся въ одно время съ дворянскими, которые имѣютъ мѣсто въ декабрѣ и январѣ мѣсяцахъ. Тамъ же, ст. 403 и 30. Въ Закавказьѣ гласные выбираются на 1 годъ только. Тамъ же, ст. 508. Но изъ этого общаго правила сдѣланы были исключенія, сначала въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ законодательнымъ порядкомъ, а потомъ предоставлено было сенату право измѣнять сроки. См. Муллов ъ, назв. соч. стр. 184 и 135 и примѣчанія къ нимъ.

[3]) Тамъ же, ст. 441. Тоже слѣдуетъ разумѣть и подъ кандидатами въ городахъ Сибири, ставропольской губерніи и Закавказья. Тамъ же, ст. 491.

ли въ одномъ лицѣ права активнаго и пассивнаго избранія? По общему правилу «гласные выбираются въ томъ самомъ сословіи, котораго голосъ они имѣютъ въ общей думѣ» [1]) То есть, другими словами, каждое сословіе должно избирать своего представителя исключительно только изъ своей среды; такъ что, напр., мѣщане не могутъ избрать своего гласнаго изъ среды купечества и на оборотъ; этимъ и ограничивается опредѣленіе по данному вопросу; отсюда видно, стало быть, что права активнаго и пассивнаго избранія совпадаютъ.

Совокупность всѣхъ такъ выбранныхъ гласныхъ, послѣ представленія каждаго изъ нихъ городскому головѣ [2]), и составляетъ подъ предсѣдательствомъ этого послѣдняго общую городскую думу.

Вскользь мы уже не разъ упоминали, что общая дума знала лишь одну функцію—выборы. Къ тѣмъ доводамъ въ пользу этого положенія, которые уже были приведены въ своемъ мѣстѣ [3]) и приведемъ дальшѣ, такъ сказать, изъ житейской практики, прибавимъ здѣсь, что во всѣхъ трехъ изданіяхъ свода законовъ и, понятно въ полномъ собраніи ихъ, нѣтъ ни одного постановленіе, которое говорило бы о какой либо другой функціи этогоучрежденія [4]).

Вопросъ о созваніи общей думы и по своду законовъ остается, какъ и по положенію 1785 года [5]), кажется, далеко не рѣшеннымъ категорически. По своду законовъ за шестигласной

---

[1]) Тамъ же, ст. 453 и 459.

[2]) Тамъ же, ст. 455. Кромѣ этого акта, избранные гласные ни какому утвержденію въ должности со стороны правительственной власти въ городахъ европейской Россіи не подвергаются. Въ городахъ же Сибири и ставропольской губерніи они утверждаются губернаторомъ. Тамъ же, ст. 490 и 507. Статья 417 того же тома, по нашему мнѣнію не можетъ касаться гласныхъ: въ ней рѣчь о должностныхъ лицахъ, выбираемыхъ «отъ всего вообще городскаго общества», въ составъ которыхъ гласные общей думы не входятъ...

[3]) См. мое назв. соч. стр. 444—446.

[4]) Ни въ одномъ изъ изданій нѣтъ вовсе и рубрики о предѣлахъ вѣдомства общей думы: рѣчь идетъ лишь объ этомъ предметѣ относительно шестигласной думы. Изд. 1832 г., т. II, ч. I, ст. 882—884; изд. 1842 г. тамъ же, все 2 отдѣленіе 1-й главы—ст. 3905—3910. Наконецъ, изданіе 1857 г. тамъ же, 2 же отд. 1-й главы, ст. 4441—4449.

[5]) См. мое назв. соч. стр. 441—442.

думой признается «назначеніе, по приказанію или дозволенію губернскаго начальства, общественныхъ собраній» [1]). Но, во первыхъ, чтобы признать за шестигласной думой право созванія общей нужно подъ «общественнымъ собраніемъ» разумѣть между прочимъ именно общую думу; а во вторыхъ и признавъ это, едва ли можно подъ выраженіемъ «назначеніе», да притомъ «по приказанію» губернатора, видѣть именно созваніе общей думы шестигласной или ея предсѣдателемъ, городскимъ головой. Та или другой, очевидно являлись лишь исполнителемъ воли «губернскаго начальства», которое, въ сущности и созывало общую думу.

Уже общая городская дума дѣйствительно «для отправленія текущихъ дѣлъ», избирала изъ собственной среды [2]) особыхъ представителей «не болѣе какъ по одному отъ каждаго сословія» [3]). Эти выборные общей думы и составляютъ, подъ предсѣдательствомъ того же городскаго головы то, что именуется «шестигласною городскою думою» и что на самомъ дѣлѣ и есть то выборное городское учрежденіе, которое вѣдало городскія и общественныя дѣла въ опредѣленныхъ закономъ предѣлахъ. Но сказать, что дума шестигласная избирается общей изъ своей среды по одному представителю отъ каждаго сословія, не значитъ сказать что либо точно опредѣленное по отношенію къ ея составу, какъ количественному, такъ и качественному. Благодаря разнообразнымъ вліяніямъ самой жизни это общее опредѣленіе оставалось за все время существованія екатерининскихъ думъ чуть не мертвой буквой. Прежде всего, по положенію 1785 года уже самымъ названіемъ думы шестигласною опредѣлялся ея количественный, а вмѣстѣ и качественный составъ или лучше, этимъ послѣднимъ обусловливалось названіе учрежденія. Въ ея составъ по положенію входило по одному представителю отъ каждаго изъ шести екатерининскихъ городскихъ сословій [4]); отсюда и самое названіе шестигласной. Постепенно это число городскихъ сословій сократилось до трехъ съ

---

[1]) Томъ II, ч. I, ст. 4443, § 1, п. 1.
[2]) Св. Зак. 1857 г., т. III, ст. 456 и т. II, ч. I, ст. 4434.
[3]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4433.
[4]) См. мое назв. соч. стр. 446.

одной стороны, а съ другой многіе изъ членовъ этихъ трехъ сословій или получили право не служить въ гласныхъ, или, на оборотъ, потеряли его. Въ силу этого шестигласная дума настоящаго столѣтія сдѣлалась неузнаваема сравнительно съ своимъ прототикомъ прошлаго вѣка. Благодаря этому обстоятельству названіе шестигласной потеряло въ сущности всякій, или покрайней мѣрѣ первоначальный, смыслъ. Правда, во всѣхъ городахъ, гдѣ составъ шестигласной думы «не опредѣленъ особымъ штатомъ», она состояла изъ шести гласныхъ, но это число вовсе не опредѣлялось числомъ сословій. Такъ, въ сороковыхъ годахъ шестигласная дума Петербурга оказалась состоящей изъ шести представителей распредѣленныхъ по сословіямъ такъ: четыре члена—отъ купечества и по одному отъ цеховыхъ ремесленниковъ и мѣщанъ [1]). Таже, приблизительно, пропорція существовала между представителями отъ сословій и въ Москвѣ и во всѣхъ сколько-нибудь порядочно населенныхъ городахъ; а въ малолюдныхъ шестигласная дума обратилась даже въ двугласную [2]). Такимъ образомъ, вышеприведенное опредѣленіе состава шестигласной думы—пустая фраза; тѣмъ болѣе всякое значеніе это опредѣленіе теряетъ по отношенію къ городамъ, составъ думъ

---

[1]) Хоз. департаментъ министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд. 1 ст., дѣло № 1314, ч. I. Свѣдѣнія, полученныя отъ Петербургскаго городскаго головы. Тотъ же составъ встрѣчаемъ мы и въ 1849 году. Тамъ же.

[2]) Тамъ же. Дѣло о преобразованіи московскаго городскаго устройства № 197. Ревизоръ о московской шестигласной думѣ прямо говоритъ, что она «уклонилась отъ своей первобытной организаціи». Отъ купцовъ въ ней трое гласныхъ. См. печатная записка «свѣдѣнія о настоящ. положеніи (конецъ пятидесятыхъ годовъ) обществ. управленія въ Москвѣ». стр. 43—45 и стр. 4. Въ Минскѣ, напр., въ думѣ два гласныхъ отъ евреевъ (купцовъ) и 4 отъ остальныхъ сословій (христіанскихъ). Тамъ же, дѣло № 2728, часть I. Въ городѣ Ейскѣ дума состоитъ изъ городскаго головы, какъ президента и четырехъ гласныхъ. 2 П. С. З. № 35889. Мы встрѣтились въ 2 П. С. З. съ такимъ страннымъ фактомъ по данному предмету: въ 1861 году въ г. Елисаветградѣ «должность предсѣдателя думы упразднена». Въ какомъ состояніи осталась дума безъ предсѣдателя; изъ кого состояла; почему ее лишили предсѣдателя? Ни на одинъ вопросъ въ высочайшемъ повелѣніи мы не находимъ отвѣта. 2 П. С. З. № 36555. Въ г. Липовцѣ (Кіевск. губ.) дума состояла всего изъ двухъ гласныхъ, кромѣ предсѣдателя—тамъ же, № 40601. Тоже въ Солецкомъ посадѣ (Псков. губ.). Тамъ же, № 18399. Приложеніе.

которыхъ спеціально опредѣляется закономъ, т. е. «штатъ» которыхъ, говоря языкомъ свода, опредѣляется особо; въ этихъ городахъ составъ шестигласныхъ думъ обращаетъ эти послѣднія въ четырехъ и двугласныя [1]). Если такія странныя комбинаціи получились въ составѣ шестигласныхъ думъ даже въ такихъ городахъ какъ Петербургъ и Москва, то это покрайней мѣрѣ комбинаціи не освященныя закономъ, непопавшія въ городовое положеніе, упорно державшееся на перекоръ жизни екатерининскихъ опредѣленій по этому предмету; но тотъ же составъ претерпѣлъ уже и въ жизни и въ законодательствѣ еще болѣе, пожалуй, существенныя измѣненія по отношенію такъ сказать къ качеству его, т. е. по отношенію къ той средѣ, изъ которой брались гласные. По положенію 1785 года каждое городское сословіе, какъ бы оно «именито» ни было, давало изъ своей среды представителя въ думу; въ то время неприличнымъ нести такую службу городскую, какъ служба гласнаго, считалось, «ради ихъ достоинства», лишь для дворянъ; но впослѣдствіи постепенно, вмѣстѣ съ избавленіемъ отъ тѣлеснаго наказанія, «достоинствомъ» заражаются и нѣкоторыя группы торгово-промышленнаго городскаго сословія. Быть можетъ въ силу того, что съ 1807 года, какъ мы видѣли, пріобщенное къ первой и второй гильдіи купечества, дворянство подняло уровень «достоинства» этихъ гильдій и сдѣлало несовмѣстнымъ съ этимъ достоинствомъ службу на пользу обществу. Со времени новаго постановленія о гильдіяхъ въ 1824 году начинаетъ практиковаться правило, по которому купцы первой и второй

[1]) Напр. составъ губернской самарской думы до 1852 года по особому штату былъ четырехгласный. 2 П. С. З. № 26353. А въ Вознесенскомъ посадѣ (Владим. губ.) дума состояла всего изъ двухъ гласныхъ: одного отъ купцовъ и одного отъ мѣщанъ. Тамъ же, № 27756. Точно такой же составъ думъ въ семи заштатныхъ городахъ Костромской губерніи. Тамъ же, № 28397. Тоже въ г. Камышловѣ (Пермской губер.) и въ одномъ изъ городовъ Харьковской губерніи. Тамъ же, №№ 28641 и 28700. Тотъ же составъ—въ Мокшанахъ и Городищахъ (Пензенской губ.) Тамъ же, № 33939. Въ Вознесенскѣ и Новомиргородѣ дума состояла тоже изъ четырехъ гласныхъ по одному отъ купцовъ, мѣщанъ, поселянъ и евреевъ. См. Тамъ же, № 35887; а въ городѣ Чугуевѣ дума состояла изъ трехъ гласныхъ—по одному отъ купцовъ, мѣщанъ и поселянъ. Тамъ же.

гильдій, будучи избраны въ члены шестигласной думы, могутъ отъ этого званія отказаться [1]) очевидно только въ силу своего званія или достоинства; такъ какъ законодатель не требуетъ отъ нихъ никакихъ мотивовъ этого отказа. Такимъ образомъ, въ члены шестигласной думы, должность въ глазахъ самого законодателя, неудобную для человѣка, сколько нибудь «достоинствомъ» обладающаго, могутъ быть избираемы лишь купцы третьей гильдіи, да мѣщане съ цэховыми ремесленниками, какъ обладающіе меньшимъ достоинствомъ и потому нерискующіе унизить его отправленіемъ подобной службы, неизбавлявшей долгое время отъ тѣлеснаго наказанія [2]). Дальше, если купцы первой и второй гильдіи освобождались отъ службы въ шестигласной думѣ, то нѣкоторыя лица, лишались права занимать ее и лишались этого права въ силу своихъ религіозныхъ убѣжденій, такъ напр. молокане лишены были права избираться во всякія общественныя должности, а стало быть и въ члены шестигласной думы [3]). Евреи, вошедшіе въ составъ об-

[1]) 1 П. С. З. № 30115. Это постановленіе вошло потомъ и въ сводъ законовъ; изд. 1832 г., т. III, кн. II, ст. 1050. Изд. 1842 г. тамъ же ст. 415. Изд. 1857 года—ст. 458. Въ слѣдующемъ, 1825 г. въ дополненіе къ этому постановленію закона 1824 года постановлено, что «купцы (3 гильдіи) и мѣщане должны быть увольняемы отъ обязанности по службамъ, коль скоро оныя не будутъ соотвѣтствовать тѣмъ гильдіямъ, въ кои они поступили послѣ избранія ихъ въ общественныя должности» 1 П. С. З. № 30478. Въ 1829 г. это послѣднее правило нѣсколько ограничено: переходящіе въ высшее «достоинство» могутъ раньше исхода трехлѣтія покинуть должность лишь «съ разрѣшенія» начальства (?) и согласія общества. Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II, ст. 449.

[2]) Не слѣдуетъ упускать изъ виду, что до 1842 года какъ купцы третьей гильдіи, такъ и мѣщане, служившіе по выборамъ, не избавлялись отъ тѣлеснаго наказанія; только въ этомъ году имъ было прибавлено на столько достоинства, что они избавились отъ тѣлеснаго наказанія. 2 П. С. З. № 15206. Въ Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II, ст. 437.

[3]) Положеніе комитета министровъ 27 января 1814 года 1 П. С. З. № 25529. Притомъ они должны изъ своихъ средствъ вознаградить тѣхъ, кто ихъ замѣнялъ?! Тоже самое нужно, очевидно, сказать и о всѣхъ вообще раскольникахъ, ради недопущенія которыхъ въ общественныя должности, а стало быть и въ члены шестигласной думы, со всѣхъ выбранныхъ въ эти должности берутъ подписку въ томъ, что они не принадлежатъ ни къ какой изъ раскольничьихъ сектъ...Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II приложеніе къ ст. 418.

щества городскаго, какъ мы видѣли, съ 1835 года, могли быть избираемы въ члены шестигласной думы во первыхъ, при усло- віи грамотности на русскомъ языкѣ, а во вторыхъ, притомъ условіи, чтобы число избранныхъ изъ ихъ среды гласныхъ не превышало одной трети всего числа послѣднихъ [1]). Очевид- но, что какъ къ молоканамъ, такъ и къ евреямъ относились съ недовѣріемъ, ихъ считали недостойными занимать тѣ должности, которыя были ниже достоинства купцовъ первой и второй гиль- діи. Чѣмъ объяснить это странное самопротиворѣчіе закона, какъ не соображеніями, совершенно чуждыми городскому самоуправ- ленію.

Такъ какъ шестигласная дума въ противоположность общей— учрежденіе постоянное, то, понятно, вопросъ о замѣщеніи такъ или иначе выбывшаго гласнаго является вопросомъ далеко не по- слѣдней важности; почему еще городовое положеніе 1785 года озаботилось о рѣшеніи этого вопроса, постановивъ, что общая дума должна, въ случаѣ выбытія гласнаго до окончанія срока службы «наполнить мѣсто изъ того же голоса». Это постановленіе цѣли- комъ вошло въ сводъ законовъ, не потерпѣвъ никакихъ измѣненій до самаго изчезновенія екатерининскаго положенія [2]). Изъ опредѣ- ленія этого трудно рѣшить, какъ общая дума «наполняла мѣсто», собираясь ли спеціально для этого въ каждомъ отдѣльномъ слу- чаѣ или вмѣстѣ съ членами избирая кандидатовъ къ нимъ. Ка- жется, первое предположеніе будетъ вѣрнѣе.

Остается еще разсмотрѣть одинъ вопросъ; именно, какъ производились гласными общей думы выборы членовъ въ шести- гласную думу. По этому предмету въ сводѣ законовъ есть одна статья, которая говоритъ, что "выборы гласныхъ должны быть чинимы подъ предсѣдательствомъ городскаго головы въ одномъ и

---

[1]) 2 П. С. З. №№ 8034 и 12486. А между тѣмъ были города, гдѣ христіанское населеніе едва составляло $1/_{50}$ всего населенія, а $^{49}/_{50}$—евреи. Тамъ же, № 18727. См. Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 523 и 524.

[2]) Изд. 1832 г., т. III, кн. 2, ст. 1051. Изд. 1842 г. тамъ же, ст. 416 и изд. 1857 г. тамъ же, ст. 304, 441 и 459. «Убылыя въ теченіи трех- лѣтія мѣста членовъ шестигласной думы наполняются общею думой изъ того же сословія». См. также Св. Зак. 1857 г. т. II, ч. I, ст. 4435,

томъ же собраніи, въ которомъ производится избраніе въ должности отъ городскихъ обществъ и на томъ же основанія и тѣмъ же порядкомъ, какъ избираются присяжные и повѣренные отъ купеческаго и мѣщанскаго обществъ» [1]). Очевидно здѣсь подъ городскими обществами разумѣются сословныя городскія общества или ихъ собранія, такъ какъ говорится о «городскихъ обществахъ», а не обществѣ; но отсюда выходитъ, что избираетъ представителей въ шестигласную думу, не общая дума, а сословныя общественныя собранія, которыя избираютъ по положенію 1785 года лишь въ спеціальныя «должности отъ городскихъ обществъ» въ родѣ гильдейскихъ и мѣщанскихъ старостъ и т. п. Такимъ образомъ, стало быть, это опредѣленіе свода законовъ въ рѣшительномъ противорѣчіи съ тѣмъ его опредѣленіемъ, которое говоритъ о выборѣ гласныхъ членами общей думы изъ своей среды. Что это дѣйствительно такъ, видно уже изъ того, что въ статьяхъ третьяго тома свода законовъ подъ рубрикой «о должностяхъ, замѣщаемыхъ по выборамъ нѣкоторыхъ сословій городскаго общества»; говорится и о выборѣ гласныхъ [2]). Это по истинѣ непонятное противорѣчіе двухъ стоящихъ рядомъ статей мы можемъ объяснить себѣ только слѣдующимъ образомъ: какъ мы уже не разъ замѣчали, общая дума во многихъ городахъ, гдѣ она должна была существовать, вовсе не существовала (на это есть ясныя указанія), стало быть въ этихъ случаяхъ члены шестигласной думы не могли быть избираемы правильнымъ, закономъ указаннымъ порядкомъ, а избирались на самомъ дѣлѣ прямо сословными собраніями вмѣстѣ съ остальными должностными лицами. Только этимъ обстоятельствомъ и можно себѣ объяснить тотъ фактъ, что вопросъ объ избраніи гласныхъ, несмотря на ясное рѣшеніе его еще положеніемъ 1785 года, восходилъ въ

---

[1]) Томъ III, кн. II, ст. 457 и изданіе 1842 г., тамъ же, ст. 414 Въ изданіе 1832 года она не вошла еще, такъ какъ появилась въ формѣ высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта лишь въ августѣ 1832 года 2 П. С. З. № 5540.

[2]) Ст. 333. Да и статья 457 помѣщается въ 3 главѣ, гдѣ рѣчь идетъ о «должностяхъ по выбору нѣкоторыхъ сословій въ особенности».

1832 году на разсмотрѣніе сената, который и освятилъ практически установившійся порядокъ, не мало не озаботясь о противорѣчіи его съ издавна существовавшимъ законнымъ опредѣленіемъ и тѣмъ обстоятельствомъ, что быть можетъ и не вездѣ блистали отсутствіемъ общія думы. Вѣрность нашего объясненія подтверждается и ссылкой статьи, для опредѣленія формы самаго избранія, на избраніе купеческимъ и мѣщанскимъ обществами своихъ присяжныхъ и повѣренныхъ, избиравшихся именно въ сословныхъ собраніяхъ.

Выбранные такимъ образомъ и съ такими ограниченіями изъ среды трехъ городскихъ сословій—купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго—гласные, въ количествѣ maximum шести человѣкъ, образуютъ подъ предсѣдательствомъ городскаго головы шестигласную думу, это постоянное учрежденіе, завѣдующее всѣми, закономъ въ ея руки переданными, дѣлами города. По общему правилу учрежденіе это собирается, какъ и при Екатеринѣ II разъ въ недѣлю, а въ исключительныхъ случаяхъ и чаще [1]).

Во всѣхъ городахъ тѣхъ частей имперіи, гдѣ введены были особыя губернскія учрежденія, единственная существовавшая въ нихъ дума уже не носила имени шестигласной; она просто величалась городской или думой и состояла, «смотря по пространству города и по назначенію главнаго управленія» кромѣ головы, ея предсѣдателя, minimum изъ двухъ гласныхъ, какъ въ Сибири, maximum—изъ шести какъ въ Тифлисѣ [2]). Въ городахъ же ставропольской губерніи число гласныхъ думы просто опредѣлялось въ каждомъ отдѣльномъ городѣ спеціальнымъ штатомъ; причемъ самое учрежденіе думы зависѣло отъ «управляющаго гражданскою частію» и желанія самого городскаго населенія [3]); въ многолюдныхъ городахъ Сибири число гласныхъ колебалось между двумя и четырьмя [4]); думы во всѣхъ городахъ Бессарабіи состояли одинаково изъ «пяти гласныхъ отъ обществъ»,

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4437. Тоже и въ первыхъ двухъ изданіяхъ.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. II, кн. 1, ст. 119 и кн. III, ст. 389. Въ Тифлисѣ въ сущности семь членовъ—одинъ отъ короны.

[3]) Тамъ же, кн. II, ст. 93 и 92.

[4]) Тамъ же, кн. I, ст. 119.

кромѣ городскаго головы, ихъ предсѣдателя [1]). Такимъ образомъ, въ сущности, въ городахъ этихъ областей законодатель возводитъ въ законъ, общій для каждой отдѣльной области, то, что въ частяхъ имперіи управляемыхъ на общемъ основаніи, существовало какъ фактъ.

Прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію объема вѣдомства этого учрежденія, мы остановимся на тѣхъ отдѣльныхъ должностныхъ лицахъ и коллегіяхъ, изъ которыхъ одни—большинство—состоятъ при ней, болѣе или менѣе подчинены ей; другія—городской голова—стоятъ во главѣ ея, подчиняютъ его себѣ. Начнемъ съ послѣдняго.

Городской голова прежде всего прямо входитъ въ составъ шестигласной думы, президируя въ ней; а потомъ онъ является, такъ сказать, самостоятельнымъ представителемъ города, цѣлымъ, пожалуй, учрежденіемъ, вѣдомству котораго подлежатъ особыя категоріи городскихъ дѣлъ [2]).

Какъ предсѣдатель шестигласной думы городской голова стоитъ во главѣ ея, является ея представителемъ, а черезъ нее и всего городскаго общества. Положеніе его въ этой думѣ, благодаря тому способу избранія, путемъ котораго онъ попадаетъ въ нее и той средѣ, изъ которой онъ избирается, носитъ въ высшей степени своебразный характеръ. Въ противоположность членамъ президируемаго имъ учрежденія онъ является не представителемъ того или другаго сословія городскихъ обывателей, а—всего городскаго общества, цѣлаго города [3]); такимъ онъ является въ силу способа избранія: онъ избирается не отдѣльнымъ сословіемъ, а всѣмъ городскимъ обществомъ въ полной его совокупности [4]). Но, потерявъ такимъ образомъ сословный характеръ по способу избранія, это должностное лицо носитъ сильную сословную окраску, благо-

---

[1]) Тамъ же, кн. IV, ст. 76.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4442; изд. 1832 г., тамъ же, ст. 880 и 881; изд. 1842 г., тамъ же, ст. 3905 и 3906. Такого значенія городской голова не имѣлъ по положенію 1785.

[3]) Въ этомъ отношеніи сохранилось за городскимъ головой значеніе, приданное ему Екатериной II.

[4]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. 1, ст. 4434; т. III, кн. II, ст. 303, 343, 345 и 409.

даря той средѣ, изъ которой, какъ увидимъ, онъ постоянно избирался почти въ теченіи всего настоящаго столѣтія до введенія положенія 1870 года.

«По приказанію начальника губерніи», въ одно время съ дворянскими выборами, собирается «городское общество» для выборовъ должностныхъ лицъ отъ всего общества и начинаетъ ихъ, подъ предсѣдательствомъ стараго, отслужившаго свой срокъ, городскаго головы, именно съ выборовъ новаго головы [1]). Самый обрядъ выборовъ этого должностнаго лица остается все тотъ же, который установленъ Екатериной II еще «обрядомъ» выбора депутатовъ въ коммиссію 1767 года [2]). По общему правилу голова избирается не изъ кандидатовъ, а путемъ баллотированія «всѣхъ вообще гражданъ» и только въ случаѣ, если этотъ способъ окажется, благодаря населенности города, слишкомъ «продолжителенъ и неудобенъ», допускается баллотировка кандидатовъ, которыхъ въ этомъ случаѣ выставляетъ обыкновенно каждая часть города [3]). Самая баллотировка должна быть окончена по выраженію законодателя «въ одинъ день и отнюдь не далѣе трехъ дней»; но это не больше какъ общее правило, отступленіе отъ котораго —во власти «мѣстнаго начальства», которое—въ правѣ «прибавить» срокъ, но впрочемъ «съ согласія избирателей» и для нихъ «неотяготительный» [4]). Теперь мы знаемъ кто и какъ избираетъ городскаго голову; обратимся къ вопросу—изъ кого избираютъ его?

Взглянувъ на дѣло съ чисто логической точки зрѣнія и исходя изъ того основнаго положенія, что городской голова—представитель всего городскаго общества и избирается этимъ послѣднимъ въ полномъ его составѣ, придется заключить, что и той средой, изъ которой выбирается это должностное лицо, должно быть точно также все общество во всей его совокупности. Но такое рѣшеніе вопроса было бы только логическимъ, а жизнь взяла свое, и городской голова постепенно обратился, по той

---

[1]) Тамъ же, томъ III, ст. 403, 404 и 409.
[2]) Объ этомъ обрядѣ см. въ моемъ назв. соч., стр. 387 и сл.
[3]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 410.
[4]) Тамъ же, ст. 411.

средѣ, изъ которой его постоянно выбирали, въ представителя только купечества и обратился въ него все тѣмъ же путемъ приниженія этой должности съ одной стороны и, если можно такъ выразиться, возвеличеніемъ съ другой. Не смотря на то, что дворяне, записанные въ гильдіи, должны были, какъ мы видѣли, нести личныя повинности, т. е. участвовать въ городской службѣ; не смотря на то, что они входили въ составъ общества и участвовали въ выборахъ [1]), изъ нихъ никогда не выбирался de facto городской голова, должность котораго, очевидно, считалась ниже дворянскаго достоинства. Это съ одной стороны; съ другой уже ради достоинства самой должности городскаго головы, въ нее не избирались ни мѣщане, ни купцы ниже второй гильдіи какъ невзявшіе «достоинствомъ [2]). Такимъ образомъ, контингентъ лицъ, изъ которыхъ выбирался городской голова, ограничивался предѣлами купечества первыхъ двухъ гильдій покрайней мѣрѣ во всѣхъ тѣхъ гордахъ, гдѣ таковое обрѣталось [3]). Да и самый этотъ контингентъ сокращался еще устраненіемъ напр., во всѣхъ городахъ западныхъ губерній евреевъ отъ выборовъ въ городскіе головы и во всѣхъ вообще городахъ—раскольниковъ [4]). Но такое ограниченіе, покрайней мѣрѣ относительно иновѣрцевъ вообще, оказалось возможнымъ далеко не во всей

---

[1]) Тамъ же, ст. 345. Изъ дворянъ, несостоящихъ въ гильдіяхъ, но владѣющихъ недвижимой собственностью въ городѣ, дозволяется выбирать въ городскія должности съ ихъ только, впрочемъ, согласія. Тамъ же, ст. 391.

[2]) Прямаго постановленія по этому вопросу нѣтъ въ сводѣ законовъ, но есть такое постановленіе, по которому «купцы первой гильдіи обязаны принимать на себя по чисто городскому управленію лишь должность городскаго головы; а купцы второй гильдіи—кромѣ того и должности ратмановъ и бургомистровъ. Тамъ же, ст. 393 и 394.

[3]) Понятно, въ городахъ, гдѣ о купечествѣ этихъ гильдій не могло быть рѣчи, городскія головы избирались и изъ купцовъ третьей гильдіи даже и изъ мѣщанъ. Но всѣ подобнаго рода города вообще по своей организаціи являлись исключеніемъ изъ закона. 2 П. С. З. № 9154, допускаетъ въ головы мѣщанъ въ городахъ малолюдныхъ.

[4]) О евреяхъ—Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 523. Въ мнѣніи гос. совѣта отъ 29 іюня 1839 года, изъ котораго заимствована часть приведеннаго постановленія, въ пунктѣ 5 прямо говорится, что въ го-

Россіи: въ городахъ ставропольской губерніи городскіе головы избираются уже изъ среды всего разноплеменнаго и разновѣрнаго населенія [1]). Избранный изъ этого тѣснаго круга городской голова утверждался губернаторомъ (до 1846 года даже въ Петербургѣ и Москвѣ) какъ въ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ городахъ [2]).

Юридическое, и тѣмъ болѣе фактическое положеніе городскаго головы было, можно сказать, громадно: онъ предсѣдатель шестигласной думы, онъ предсѣдатель общей, подъ его предсѣдательствомъ производятся выборы въ ту и другую, онъ же предсѣдательствуетъ на выборахъ отъ городскаго общества во всѣ должности [3]). Не забудемъ, что члены шестигласной думы—только изъ купцовъ наиболѣе мелкихъ и мѣщанъ еще болѣе мелкихъ; изъ нихъ же и всѣ должностныя лица, при думѣ состоящія. Изъ этого его юридическаго и фактическаго преобладанія можно заключать о его значеніи по отношенію ко всѣмъ городскимъ учрежденіямъ. Въ своемъ мѣстѣ мы увидимъ, что въ сущности голова, разумѣется, при наличности съ его стороны извѣст-

---

родскіе головы евреи избираемы быть не могутъ. О раскольникахъ—тамъ же, уже цитированное приложеніе къ ст. 418. Въ южныхъ городахъ головы могутъ быть избираемы и изъ нехристіанъ—татаръ и караимовъ—на каждое трехлѣтіе по очереди съ христіанами. Это постановленіе состоялось въ октябрѣ 1861 года (2 П. С. З. № 37569) относительно Симферополя, Ѳеодосіи, Перекопа; и замѣнило собой примѣчаніе къ 410 ст., т. III, кн. II, по которой такъ чередовались лишь русскіе съ греками. Это обстоятельство вовсе не такъ маловажно, какъ можетъ показаться съ перваго взгляда: въ западныхъ губерніяхъ этимъ путемъ устранялось большинство богатѣйшихъ купцовъ; тоже имѣло мѣсто и въ центральныхъ городахъ Россіи, гдѣ раскольничество распространено именно въ средѣ купечества и притомъ наиболѣе богатаго.

[1]) Тамъ же, ст. 506.

[2]) Тамъ же, ст. 419; это правило какъ и многія другія, остается неизмѣннымъ вплоть до отмѣны екатерининскаго положенія, начиная съ 1778 года. Въ городахъ, состоявшихъ въ вѣдомствѣ военныхъ поселеній, городской голова утверждался «начальствомъ» этихъ поселеній; а въ городахъ горнаго вѣдомства «мѣстными горными начальниками» Св. Зак. 1842 г., т. III, кн. II, ст. 380 и 381. Св. Зак. 1857 г. тамъ же ст. 420.

[3]) Тамъ же, ст. 409 и 419.

ныхъ качествъ, былъ всѣмъ, а дума—ничѣмъ. Не слѣдуетъ забывать приэтомъ, что городской голова, въ силу того обстоятельства, что къ его «особенному вѣдомству» принадлежали всѣ сношенія съ административно-правительственными учрежденіями, участіе въ нихъ въ качествѣ представителя города [1]), какъ такое должностное лицо и въ глазахъ самого правительства или лучше сказать мѣстной администраціи являлся, въ сравненіи со всѣми остальными учрежденіями, точно также всѣмъ.

Чтобъ покончить съ чисто, такъ сказать, внѣшней стороной городской автономической администраціи, остается сказать нѣсколько словъ о тѣхъ учрежденіяхъ и должностныхъ лицахъ, которые состоятъ при городской шестигласной думѣ, подчиняясь ей; а также и о тѣхъ учрежденіяхъ, которыя замѣняютъ эту послѣднюю въ тѣхъ городахъ Россіи, кои «незначительны по населенію торговлѣ и промысламъ».

Въ качествѣ такихъ учрежденій и органовъ при думѣ состоятъ, торговая депутація—коллегіальное учрежденіе, имѣвшее мѣсто только «въ большихъ» торговыхъ городахъ; торговые смотрители или, какъ ихъ называли иначе—торговые гласные и наконецъ торговые же и рядскіе старосты. И это учрежденіе, и всѣ эти органы установлены исключительно, какъ уже самое названіе ихъ указываетъ, «для наблюденій за правильнымъ производствомъ торговли и промысловъ», порядокъ производства которыхъ устанавливается торговымъ уставомъ [2]). Но кромѣ этихъ, чисто исполнительныхъ органовъ шестигласной думы, въ ея распоряженіи состоятъ еще такъ называемые смотрители или коммиссары, задачу и цѣль которыхъ составляетъ непосредственное наблюденіе за городской собственностью [3]).

Торговыя депутаціи впервые появляются только въ концѣ 1824 года. Они устанавливаются «дополнительнымъ постановленіемъ объ устройствѣ гильдій и о торговлѣ прочихъ состояній», изданномъ 14 ноября 1824 г. для «столицъ, губернскихъ, пор-

---

[1]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4442.
[2]) Тамъ же, ст. 4440 п. 1.
[3]) Тамъ же, п. 2.

товыхъ и большихъ торговыхъ городовъ» [1]). Уже установленіе этихъ учрежденій указомъ, трактующимъ о гильдіяхъ, ео ipso характеризуетъ ихъ составъ или лучше ту среду, въ которой вербуется этотъ составъ. Эта среда—тотъ слой торговопромышленнаго сословія, который стоитъ непосредственно у «торговли и промысловъ»—купечество. По тому же «дополненію» депутаціи эти должны быть избираемы изъ «купцовъ, заслуживающихъ довѣріе общества» (разумѣется купеческаго) [2]), независимо отъ гильдіи, къ которой принадлежатъ [3]); такъ что и купцы первой гильдіи не могутъ отказаться отъ этой должности. Выбираются купечествомъ члены торговыхъ депутацій, въ одно время съ городскими выборами вообще на три года [4]). Понятно что эти депутаціи стояли въ подчиненныхъ отношеніяхъ къ думѣ. Въ 1848 году, это разъяснено было сенатомъ, по запросу министра финансовъ о томъ, можетъ ли торговая депутація сноситься прямо съ казенной палатой. Сенатъ рѣшилъ, что сношеніе это можетъ имѣть мѣсто лишь чрезъ думу [5]).

Ради той же самой цѣли установлена и должность торговыхъ смотрителей или гласныхъ и торговыхъ и рядскихъ старостъ. Относительно ихъ существованія, опираясь на положенія закона, можно сказать лишь, что они несомнѣнно существовали въ столицахъ, гдѣ торговыя депутаціи не устраняли ихъ, а очевидно подчиняли себѣ [6]). Избирались они купечествомъ «изъ людей извѣстныхъ честностію и заслуживающихъ полнаго довѣрія»; но какого сословія могутъ быть эти люди—рѣшать не беремся,

---

1) 1 П. С. З. № 30115, § 188.

2) Тамъ же, и Св. Зак. 1857 г., т. XI «уставъ торговый», ст. 278, которая цѣликомъ взята изъ «дополненія».

3) «Уст. торговый» ст. 280.

4) Тамъ же, ст. 279. Число ихъ колебалось между тремя и семью. Тамъ же, ст. 278.

5) 2 П. С. З. № 22733.

6) Уст. торг. ст. 282. Въ этой статьѣ однако говорится лишь о смотрителяхъ Москвы; рискнувъ сдѣлать по этому постановленію заключеніе о существованіи этихъ должностныхъ лицъ и въ Петербургѣ, мы не рѣшаемся сдѣлать того же по отношенію къ другимъ городамъ; такъ какъ нигдѣ, кромѣ ст. 4440 тома II, ч. I, Св. Зак., которая лишь называетъ эти должности, мы не нашли о нихъ никакого постановленія

такъ какъ законодатель совершенно умалчиваетъ объ этомъ [1]), хотя думаемъ, можно предположить, по «достоинству» должности, что—изъ мѣщанъ и развѣ купцовъ третьей гильдіи.

Наконецъ, что касается смотрителей городскихъ имуществъ или такъ называемыхъ коммиссаровъ, то они введены лишь въ 1849 году и притомъ не во всѣхъ городахъ, а лишь въ тѣхъ, гдѣ присмотръ за «городскими имуществами не можетъ быть отправляемъ самими думами и гдѣ «денежные обороты» этихъ послѣднихъ достигаютъ значительныхъ размѣровъ [2]). Введеніе этихъ должностей выборныхъ въ томъ или другомъ городѣ зависитъ отъ усмотрѣнія «мѣстнаго начальства» и разрѣшенія министра вн. дѣлъ [3]). Относительно ихъ избранія—никакого прямаго постановленія; приходится сдѣлать заключеніе объ избраніи ихъ не цѣлымъ обществомъ городскимъ, а лишь тѣмъ или другимъ его сословіемъ, опираясь на то обстоятельство, что статья, трактующая о нихъ помѣщена въ третьемъ томѣ свода законовъ въ рубрикѣ «о должностяхъ замѣщенныхъ по выборамъ н ѣ к о т о р ы х ъ сословій городскаго общества»; но какое именно сословіе выбирало ихъ и изъ кого—нельзя сдѣлать никакихъ заключеній.

Вотъ всѣ должностныя лица, состоящія при шестигласной думѣ и болѣе или менѣе подчиненныя ей. Это все лица, вѣдающія въ качествѣ подчиненныхъ шестигласной думѣ органовъ дѣла в с е г о городскаго общества; а не одного какого либо сословія; о послѣднихъ мы не говоримъ, такъ какъ это не входитъ въ предѣлы настоящаго изслѣдованія [4]).

---

[1]) Уст. торг., ст. 282.

[2]) 2 П. С. З. № 23241 и Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о гор. хоз., ст. 6.

[3]) 2 П. С. З., тамъ же и Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II, ст. 338. Въ 1854 году (февраль) разрѣшено избрать смотрителей за имуществами въ д е с я т и городахъ; изъ нихъ въ восьми—по о д н о м у и въ двухъ—по д в а; причемъ на нихъ же возложена и обязанность сбора городскихъ доходовъ. См. «Журн. министерства вн. дѣлъ» за 1854 г., ч. V, стр. 43—правит. распор.; эти же двѣ функціи возлагаются и на четырехъ смотрителей г. Воронежа. Тамъ же, ч. VII, стр. 124 (распор. мин. отъ 31 іюля 1854 года); и много др.

[4]) Мы обходимъ также молчаніемъ и всѣ тѣ выборныя должностныя лица, которыя функціонировали въ судебныхъ сословныхъ учреж-

«Общее управленіе городскихъ сословій», говоритъ законодатель, «въ малолюдныхъ городахъ и посадахъ вмѣстѣ съ судебнымъ ихъ управленіемъ ввѣряется ратушамъ» [1]. Уже изъ этихъ словъ законодателя видно почему, ради какихъ цѣлей, вводятся ратуши. Онѣ появились въ силу невозможности со стороны торгово-промышленнаго населенія многихъ городовъ и посадовъ содержать думу и магистраты, поставляя въ ту и другую людей, имѣя при той и другой канцеляріи. У населенія не ставало на это ни людей, ни денегъ [2]; въ силу этого обстоятельства и найдено было нужнымъ въ одномъ учрежденіи слить двѣ функціи—административную и судебную, отступивъ отъ начала раздѣленія этихъ функцій, сознаннаго правительствомъ еще въ половинѣ прошлаго столѣтія. Ратуши, введенныя Петромъ Великимъ не были уничтожены и екатерининскимъ городовымъ положеніемъ; но въ этомъ послѣднемъ онѣ, видимо, играютъ роль магистратовъ въ городахъ «малолюдныхъ» [3]. Въ настоящемъ же столѣтіи онѣ замѣняютъ собою въ большинствѣ случаетъ и магистраты, и думы въ одно

деніяхъ или состояли, въ качествѣ депутатовъ, при различныхъ правительственныхъ учрежденіяхъ; изъ этихъ послѣднихъ мы будемъ говорить лишь о тѣхъ, которые являлись депутатами при различнаго рода коммиссіяхъ, которыя учреждались изъ правительственныхъ чиновниковъ для разсмотрѣнія или завѣдыванія той или иной отраслью городскихъ дѣлъ.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4429.—Въ Сибири, гдѣ всѣ города по отношенію къ ихъ управленію дѣлятся на «многолюдные, средніе и малолюдные», ратуши учреждаются въ среднихъ. Св. Зак., т. II, ч. II, кн. I, ст. 105 и 128. Тоже дѣленіе имѣетъ мѣсто и въ ставропольской губ., гдѣ въ среднихъ городахъ тоже ратуши.—Тамъ же, кн. II, ст. 91.

[2]) 2 П. С. З. № 916; 1 П. С. З. № 30308. Въ Холмогорахъ (Арх. губ.) до седьмой ревизіи—500 душъ населенія, а по седьмой—298; почему и учреждена ратуша въ 1829 г. Тоже въ Колѣ, Онегѣ и др.; такихъ городовъ—масса. Въ нѣкоторыхъ городахъ, однако, ратуша существуетъ совмѣстно съ думой; напр., въ городахъ: Крапивна (Тул. губ.), Чернь (тоже), Лебединъ (Хар. губ.), Изюмъ и др. См. «Городскія поселенія въ Россійской имперіи», т. V, ч. I, стр. 294, 303, 370, 363. Въ этомъ случаѣ ратуша замѣняетъ магистратъ; приведенные города взяты наудачу; въ каждомъ томѣ «городскихъ поселеній» ихъ можно найти по нѣскольку.

[3]) Ст. 1, 2, 9, 11 и др. ремеслен. положенія (ст. 123 гор. положенія) вездѣ сопоставляютъ магистратъ и ратушу. См. такъ же, 1 П. С. З. № 16588.

и тоже время: функція того и другой соединяются въ ихъ рукахъ [1]). По отношенію къ составу ратушъ сводъ законовъ не говоритъ ничего; составить понятіе о немъ можно лишь по составу каждой отдѣльной ратуши. Во главѣ ратуши, ея президентомъ, состоялъ не городской голова, а бургомистръ [2]); въ бургомистры же могли быть избираемы по общему положенію изъ купцовъ второй гильдіи [3]); но понятно само собою, что въ городахъ на столько «малолюдныхъ», что они не въ состояніи были организовать думу, странно было бы предполагать существованіе такихъ, да не только та..хъ, а пожалуй и вообще какихъ бы то ни было купцовъ: очевидно, ихъ пришлось замѣнять мѣщанами; дѣйствительно, въ 1836 году министръ вн. дѣлъ и вошелъ съ подобнаго рода предложеніемъ въ государственный совѣтъ, который и разрѣшилъ выборы мѣщанъ не только въ бургомистры, но и вообще въ городскія должности; а нѣсколько дней спустя разрѣшено было выбирать въ эти должности купеческихъ дѣтей и братьевъ, если они обладаютъ недвижимой собственностью и не моложе 25 лѣтъ отъ роду [4]). По отношенію къ послѣднимъ въ 1853 и 1854 годахъ было опредѣлено, что они могутъ быть избираемы даже и въ томъ случаѣ, если не обладаютъ вовсе отдѣльной собственностью, но ведутъ «коммерческія дѣла» подъ отвѣтственностью главы семейства или «самаго общества»(?)[5]). Если бургомистры и городскіе головы

---

[1]) 2 П. С. З. № 11921, января 1839 г.—въ пяти городахъ казанской губ. думы и магистраты замѣняются ратушами. Въ сибирскихъ среднихъ городахъ прямо говорится, что «ратуша управляетъ городскимъ хозяйствомъ и вмѣстѣ есть судебное мѣсто». Св. Зак. т. II, ч. II, кн. I, ст. 130.

[2]) Впрочемъ, были случаи, что во главѣ ихъ стояли и городскіе головы, напр., въ калужской губ. въ г. Серпейскѣ—2 П. С. З. № 4422. Въ той же губерніи, въ заштатномъ городѣ Воротынскѣ, по моему личному свѣдѣнію, предсѣдателемъ ратуши въ шестидесятыхъ годахъ тоже былъ городской голова. Въ сибирскихъ городахъ предсѣдатель ратуши—Городовой судья—Св. Зак., т. II, ч. II, кн. I, ст. 129.

[3]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 394.

[4]) 2 П. С. З. № 9154 и 9193. Относительно Архангельска такое постановленіе о мѣщанахъ имѣло мѣсто еще въ 1832 году; требовалось лишь, чтобъ они владѣли недвижимою собственностью. 2 П. С. З. № 7003. Св. Зак., изд. 1842 г., т. III, кн. II, ст. 356 и 357; изд. 1857 г., тамъ же, ст. 394 и 395.

[5]) 2 П. С. З. № 27249—относительно Красноярска и № 28701—

могли быть избираемы изъ такой среды, то тѣмъ болѣе—члены ратушъ. Число этихъ послѣднихъ—ратмановъ—разумѣется, не могло быть многочисленно, едва ли гдѣ либо оно превышало двухъ или трехъ [1]. Но эти ратуши и магистраты, вѣдавшіе вмѣстѣ съ дѣлами судебными и городское управленіе, просуществовали лишь до 1866 года [2]. Ихъ судьба, какъ учрежденій вмѣстѣ и судебныхъ, была тѣсно связана съ судебными учрежденіями вообще, а потому и должна была измѣниться съ 1864 года, года изданія новыхъ судебныхъ уставовъ, когда какъ учрежденія судебныя, они должны были изчезнуть съ лица земли уже eo ipso; оставлять ихъ, послѣ этого, въ качествѣ только городскихъ административныхъ учрежденій, законодатель не нашелъ нужнымъ: въ апрѣлѣ—13 числа—1866 года именнымъ указомъ магистраты и ратуши повелѣно было министру внутреннихъ дѣлъ, въ теченіи этого года, во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ они вѣдали вмѣстѣ съ судомъ и городское управленіе «учредить или городскія думы на общемъ основаніи или же упрощенное общественное управленіе», имѣвшее мѣсто, какъ мы видѣли, въ малолюдныхъ городахъ Сибири [3]. Уже въ концѣ мая того же 1866 года министерство произвело предписываемое указомъ измѣненіе въ организаціи городскаго управленія: ратуши изчезли [4].

относительно Екатеринбурга. Эти постановленія вошли въ Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 396 и 493 въ качествѣ, однако, спеціальныхъ случаевъ; а въ 1860 году онѣ обобщены и введены въ составъ ст. 395, а ст. 396 и 493—отмѣнены; 2 П. С. З. № 35955.

[1]) 2 П. С. З. № 16282. Ратуша города Вельска (Волог. губ.) состояла изъ двухъ ратмановъ и бургомистра президента. Въ г. Юхновѣ—изъ одного бургомистра (президентъ) и одного же ратмана; тамъ же, № 22859. Въ Сибири въ составъ ратуши, кромѣ предсѣдателя входило два засѣдателя. Св. Зак. т. II, ч. II, кн. I, ст. 120.

[2]) Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ лишь о Россіи, управляемой на общихъ началахъ.

[3]) 2 П. С. З. № 43183, ст. 1.

[4]) Циркуляръ Хоз. департамента министерства вн. дѣлъ отъ 28 мая 1866 г. дѣло № 110. Оказывается, ратуши и магистраты завѣдывали городскимъ управленіемъ въ семидесяти четырехъ городахъ, изъ которыхъ въ тридцати одномъ министерство ввело думы «на общемъ основаніи», а въ остальныхъ—упрощенное общественное управ-

Встрѣчаются городскія поселенія, кромѣ сибирскихъ, въ которыхъ организація административнаго городскаго строя упрощается до того, что ея коллегіальныя учрежденія вырождаются въ единоличныя должности, въ такъ называемыхъ городовыхъ старостъ [1]).

Ратуши и городовые старосты, какъ учрежденія и лица, завѣдывавшія дѣлами во многихъ городахъ, лучше всего указываютъ на неприменимость у насъ начала единообразія по отношенію къ устройству городской администраціи. Это сознавалось, очевидно и самимъ законодателемъ, когда онъ предоставлялъ «мѣстному начальству» право внесенія въ министерство вн. дѣлъ «представленій» о необходимости устроить въ томъ или другомъ городскомъ поселеніи подчиненной ему губерніи такія городскія учрежденія какъ думы [2]). Иначе и быть не могло при томъ необычайно широкомъ значеніи у насъ понятія «городъ», которое имѣетъ мѣсто еще и теперь, и въ силу этого—при томъ громадномъ разнообразіи нашихъ городовъ по отношенію къ численности населенія и экономическому благосостоянію, благодаря которымъ одинаково городомъ являются Петербургѣ и заштатный городъ Воротынскъ, населеніе котораго—меньше девятисотъ душъ—до сего дня занимается земледѣліемъ, владѣя при этомъ землей на общинныхъ началахъ.

леніе. Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. III, стр. 316—318.

[1]) Напр., г. Ораніенбаумъ (Петерб. губ.) управлялся городовымъ старостой (см. «Гор. посел. Рос. имперіи», т. VII, стр. 603) съ 1809 г., когда ораніенбаумцы, указывая, что все общество ихъ состоитъ изъ ста человѣкъ и что доходовъ у него нѣтъ никакихъ, просили уничтожить думу. Тоже—въ г. Колѣ (Арх. губ.) 2 П. С. З. № 33858 и № 25418. Въ Сибири во всѣхъ малолюдныхъ городахъ хозяйство вѣдаютъ городовые старосты. Св. Зак. т. II, ч. II, кн. I, ст. 133. Тоже и въ ставроп. губ.; тамъ же, кн. II, ст. 91. Эти городовые старосты утверждаются вѣроятно вездѣ губернаторами. Мы имѣемъ указаніе по этому вопросу относительно сибирскихъ малолюдныхъ городовъ, гдѣ они утверждаются именно губернаторомъ—2 П. С. З. № 38731; а въ такихъ городскихъ поселеніяхъ, какъ Петропавловскъ и Гижигинскъ—ихъ утверждали мѣстные городничій или исправникъ; тамъ же. По продолж. Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4429 городской староста является заступающимъ думу въ опредѣленныхъ городахъ.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4431.

III. Что же только что разсмотрѣнные нами городскія учрежденія, всѣ эти думы, ратуши, городовые старосты вѣдали? Другими словами, что слѣдуетъ разумѣть подъ выраженіемъ законодателя «общественное управленіе», выраженіемъ, которымъ онъ характеризуетъ функцію этихъ учрежденій вообще? И въ этомъ отношеніи до введенія городоваго положенія 1870 года господствовали начала положенія 1785 года значительно, разумѣется, развитыя. Разобравъ, что вѣдали эти учрежденія, насколько онѣ вѣдали возложенное на нихъ самостоятельно, мы вмѣстѣ съ тѣмъ разберемъ уже и насколько городское общество, «городъ», вѣдалъ свои собственные интересы; что подъ этими интересами разумѣлось; насколько, другими словами, городъ пользовался въ этомъ отношеніи самостоятельностью, насколько широка была городская автономія. Въ своемъ мѣстѣ уже было говорено, что ни такъ называемое «градское собраніе», ни общая городская дума не были вовсе такими учрежденіями, въ которыхъ можно бы было видѣть представителей городскаго общества, города; и та и другая, по существу своему были лишь избирательными собраніями. Дѣйствительными же представителями городовъ, учрежденіями, вѣдающими на самомъ дѣлѣ ихъ «пользы и нужды», были именно шестигласныя думы, ратуши, городовые старосты (въ смыслѣ завѣдующихъ городскими дѣлами). По этому то, разбирая вопросъ «о предметахъ вѣдомства» шестигласной думы, мы будемъ пользоваться не одними тѣми постановленіями по этому предмету закона, которыя касаются непосредственно этихъ думъ, но и всѣми тѣми, которыя говорятъ о предѣлахъ вѣдомства городскихъ собраній и общихъ думъ.

Всѣ предметы, подлежащіе вѣдѣнію шестигласной думы, какъ учрежденію, вѣдающему «текущія общественныя дѣла», законодатель дѣлитъ на пять группъ; во главѣ ихъ онъ ставитъ группу «общественныхъ дѣлъ», за которой слѣдуетъ группа дѣлъ «по городскому хозяйству»; далѣе—группа дѣлъ «по торговой полиціи»; четвертая группа—«по дѣламъ казеннымъ» и наконецъ, пятая послѣдняя—«по дѣламъ судебнымъ»[1]. Дѣленіе

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4443. По изданію 1842 года дѣленіе нѣсколько иное: всего четыре рубрики; пятой—по дѣламъ судебнымъ—

очень странное. Почему, напр., созваніе «общественныхъ собраній», ревизскія сказки, представленіе губернскому начальству о своихъ нуждахъ и недостаткахъ—все дѣла общественныя; а все, касающееся городскаго хозяйства или сбора государственныхъ податей и повинностей, наконецъ «общественные приговоры о порочныхъ членахъ общества» вовсе не относятся къ нимъ; или почему напр., раскладка и сборъ государственныхъ и земскихъ сборовъ—дѣло «казенное», а торговая полиція—не можетъ быть таковымъ, хотя самъ же законодатель учрежденіе, вѣдающее непосредственно это дѣло—торговую депутацію—относитъ къ учрежденіямъ государственнымъ [1]). Трудно добраться до основанія такого дѣленія на группы всѣхъ предметовъ, входящихъ въ сферу вѣдѣнія шестигласной думы. Подъ дѣлами общественными разумѣется все, что касается общественныхъ выборовъ, собраній и должностныхъ лицъ надзора надъ торгово-промышленными сословіями и наконецъ, ходатайство передъ «губернскимъ начальствомъ» о городскихъ нуждахъ и недостаткахъ, опись и оцѣнка имущества назначеннаго къ публичной продажѣ, а вмѣстѣ и, какъ это не странно, церковные сборы на бѣдныхъ [2]). Подъ дѣлами «городскаго хозяйства» законодатель разумѣетъ не только завѣдываніе городскою общественною собственностью во всѣхъ ея видахъ но и заботы «о продовольствіи городскихъ жителей» [3]). Подъ понятіе торговой полиціи сводится не только все относящееся до исполненія всякаго рода правилъ и предписаній по отношенію къ производству торговли, но и выдача различныхъ свидѣтельствъ и патен-

---

вовсе нѣтъ; тамъ же, ст. 3907. Четыре же группы и по изданію 1832 г.; тамъ же, ст. 882. На пять же группъ дѣлятся и всѣ предметы вѣдѣнія тифлисскаго городскаго общественнаго управленія; но группа «судныхъ» дѣлъ замѣнена здѣсь группой дѣлъ «по ремесленной части». Приэтомъ въ неизмѣненныхъ группахъ сдѣлано довольно толковыя дополненія. Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. II, кн. III, ст. 397. Предметы вѣдѣнія думъ сибирскихъ городовъ и ставропольской губ. уже не дѣлятся на группы, а просто перечисляются; и это перечисленіе, пожалуй, гораздо умѣстнѣе пяти группъ. Тамъ же, кн. I, ст. 121 и кн. II, ст. 94.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 330.

[2]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4443 § 1, п. 11 и 12.

[3]) Тамъ же, § 2, п. 1, 2 и 4.

товъ на самое право производства торговли [1]. Наконецъ, подъ понятіе дѣлъ казенныхъ законодатель подводитъ такія дѣла какъ раскладка и сборъ государственныхъ и земскихъ, а вмѣстѣ и городскихъ, «податей и сборовъ» а также и вѣдѣніе такой натуральной повинности, какъ рекрутская, отбываемая только такъ называемыми податными сословіями городскаго населенія [2].

Взглядываясь нѣсколько внимательнѣе въ эту пеструю смѣсь самыхъ разнородныхъ предметовъ, можно всѣ ихъ разбить на двѣ большія группы—въ первую войдутъ всѣ дѣла, такъ или иначе касающіяся дѣйствительно интересовъ и нуждъ городскаго общества и только его одного; во вторую—дѣла, хотя и далеко немогущія быть безразличными для городскаго общества, но тѣмъ не менѣе, если не исключительно, то главнымъ образомъ, касающіяся государства, носящія уже не мѣстный общественный характеръ только, но общегосударственный.

Къ первой группѣ придется отнести большинство изъ дѣлъ общественныхъ свода законовъ, всѣ дѣла по городскому хозяйству и многое изъ дѣлъ торговой полиціи. Ко второй группѣ, къ группѣ дѣлъ государственныхъ, вѣдѣніе которыхъ возложено на городскія учрежденія, слѣдуетъ отнести всѣ такъ называемыя казенныя дѣла свода и нѣкоторыя изъ дѣлъ общественныхъ и торговой полиціи [3]. По каждой изъ этихъ группъ «общія уч-

---

[1]) Тамъ же, § 3.

[2]) Тамъ же, § 4. Относительно пятой группы дѣлъ, подлежащихъ вѣдомству думъ мы ничего не говоримъ, какъ потому, что дѣла судебныя не составляютъ вовсе предмета нашего изслѣдованія, такъ и потому, что эта функція чисто сословная: въ этомъ отношеніи дума вѣдаетъ лишь мѣщанъ. Тамъ же, § 5. При этомъ нужно имѣть въ виду, что роль думы въ этомъ отношеніи ограничивается лишь констатированіемъ и приведеніемъ въ исполненіе общественныхъ приговоровъ.

[3]) Изъ дѣлъ общественныхъ къ этой группѣ слѣдуетъ отнести такія дѣла, какъ напр., «мѣры къ охраненію города отъ ссоръ и тяжбъ съ окрестными городами или селеніями», приводъ иностранцевъ къ присягѣ на подданство Россіи, продажа имущества съ аукціона. Тамъ же, § 1, п. 4, 10 и 11. Изъ дѣлъ торговой полиціи сюда придется отнести такіе, какъ напр., клейменіе мѣръ и вѣсовъ, выдача бандеролей и т. п. Тамъ же, § 3, п. 9, 8.

режденія городскаго общественнаго управленія» ограничиваются лишь простымъ перечнемъ дѣлъ, входящихъ въ составъ данной группы; причемъ перечень самый далеко не изчерпываетъ всѣхъ отраслей функціи шестигласной думы, которыя можно прослѣдить лишь по другимъ частямъ свода и полному собранію законовъ; въ одну, напр., изъ пяти группъ свода не вошла ни одна изъ мѣръ полиціи безопасности, многія изъ которыхъ однако, какъ увидимъ, въ той или иной формѣ подлежали вѣдѣнію думъ.

Однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ первой группы—дѣлъ общественныхъ—нельзя не признать такого предмета, какъ городское хозяйство въ широкомъ смыслѣ этого слова. Самое понятіе общественнаго самоуправленія неразрывно связано съ понятіемъ объ общественномъ хозяйствѣ, т. е. понятіемъ объ общественной собственности и свободномъ распоряженіи ею. Нашъ городъ владѣлъ собственностью и въ XVIII столѣтіи, но онъ не могъ распоряжаться ею по своему усмотрѣнію [1]); владѣніе же ею съ правомъ свободнаго распоряженія имѣетъ мѣсто лишь съ конца XVIII столѣтія, со времени появленія жалованной грамоты городамъ. Съ этого времени городъ такъ или иначе вѣдаетъ свою собственность, извлекая изъ нея доходы и употребляя эти послѣдніе на собственныя потребности [2]). Съ теченіемъ времени, не смотря на всѣ, претерпѣнныя городовымъ положеніемъ 1785 года, пертурбаціи, городское хозяйство все таки расширялось и различныя отрасли его завѣдыванья сосредоточивались въ рукахъ шестигласныхъ думъ, если и не во всѣхъ отношеніяхъ, то по крайней мѣрѣ хоть по отношенію къ выдачѣ суммъ на извѣстныя потребности, удовлетворяемыя, въ сущности, какъ увидимъ правительственными, административными учрежденіями. Притомъ каждый городъ, по отношенію къ хозяйству, сталъ представлять самостоятельную, относительно другихъ городовъ, единицу.

Всѣ городскія потребности и нужды, по общему правилу удовлетворяются изъ городскихъ доходовъ, т. е. изъ городскихъ суммъ, получаемыхъ ими въ качествѣ дохода съ общественной собственности или отъ различнаго рода сбо-

---

[1]) См. мое назв. соч., стр. 225.
[2]) Тамъ же, стр. 428 и сл.; 447 и 448.

ровъ, установленныхъ закономъ въ пользу города [1]). Эти два рода источниковъ, распадаясь, какъ увидимъ, на массу отдѣльныхъ и притомъ самыхъ разнообразныхъ видовъ, и есть источники городской казны, если можно такъ выразиться. Въ сравненіи съ казной этого рода, та «особливая казна», которую дозволялось городскому обществу составлять «добровольными складками» положеніемъ 1785 года [2]) и постановленія о которой остались неприкосновенными въ сводѣ даже изданія 1857 года [3]), разумѣется, обращается въ источникъ, о которомъ едва ли слѣдуетъ говорить, какъ объ источникѣ прежде всего непостоянномъ. Что касается двухъ родовъ указанныхъ источниковъ, то по поводу перваго изъ нихъ слѣдуетъ замѣтить, что вначалѣ онъ былъ едвали не исключительнымъ источникомъ городскихъ доходовъ, но впослѣдствіи очень мало развивался [4]); втораго рода источникъ— всякаго рода сборы—началъ свое развитіе лишь съ первыхъ годовъ настоящаго столѣтія и въ высшей степени быстро и широко прогрессировалъ въ отношеніи разнообразія. Трудно сказать категорически, который изъ этихъ двухъ родовъ источниковъ го-

---

[1]) Св. Зак. 1832 г., т. XII, ч. V, ст. 20. Изданіе 1842 г., ст. 22. Изд. 1857 г., ст 22. Въ этихъ статьяхъ въ качествѣ источника городскихъ доходовъ называются и «доходы отъ казны, городамъ предоставленные»; но это—совершенно экстраординарный источникъ, имѣющій мѣсто, такъ сказать въ несостоятельныхъ городахъ. О немъ особо.

[2]) См. мое назв. соч., стр. 425.

[3]) Изд. 1832 г., т. IX, ст. 310; изд. 1842 г., тамъ же, ст. 535. Изд. 1857 г., тамъ же, ст. 518. Томъ XII, уст. о г. хоз., изд. 1857 г., ст. 29

[4]) До 1836 года постановленіе о добровольныхъ складкахъ «положенія» 1785 года оставалось неприкосновеннымъ, почему самый способъ складокъ оставался неопредѣленнымъ. Въ 1836 году этотъ способъ опредѣленъ: онъ—тотъ самый, что опредѣленъ въ уставѣ объ общественномъ призрѣніи; а самыя постановленія объ этихъ складкахъ и пожертвованіяхъ дѣлаются на основаніи 122 ст., п. 3., т. IX (о складкахъ дворянъ); это опредѣленіе вошло уже въ Св. Зак. изданія 1842 г. т. IX, ст. 536. Изд. 1857 г. тамъ же, ст. 519. Но все это законодатель говоритъ о пожертвованіяхъ и складкахъ, «требующихъ разрѣшенія высшаго правительства». Что за раскладки, не требующія этого разрѣшенія, и какъ дѣйствовать относительно ихъ законодатель молчитъ.

родскаго благосостоянія игралъ большую роль во всѣхъ вообще городахъ. Объ этомъ мы скажемъ нѣсколько словъ во второй главѣ втораго отдѣла этой книги. Обратимся къ городскимъ имуществамъ.

По отношенію къ самымъ видамъ городской недвижимой собственности лишь повторяются постановленія городоваго положенія 1875 года. Городъ владѣетъ всѣми «правильно принадлежащими» ему, землями, лѣсами и всякими угодьями, какъ въ предѣлахъ самаго города, такъ и внѣ ихъ [1]). Землями, принадлежащими городскому обществу, это послѣднее можетъ распоряжаться по собственному усмотрѣнію, обусловленному однако, какъ увидимъ, опредѣленными постановленіями закона. Оно можетъ отдавать земли въ наймы, застраивать ихъ различными общественными заведеніями и т. п. [2]); приэтомъ форма пользованія землями вовсе не опредѣляется: городъ можетъ земли сдавать въ аренду отдѣльнымъ лицамъ или всему городскому обществу, причемъ это послѣднее обработываетъ землю на общинныхъ началахъ [3]). Разъ городъ сдаетъ свои земли въ аренду, законъ

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 521 и т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 40. Изд. 1842 г., тамъ же, ст. 538 и 1832 г., ст. 312. Приэтомъ не слѣдуетъ забывать, что всякаго рода земли и угодья «отведенныя городамъ по распоряженію правительства», состоятъ только «во владѣніи» городовъ; право собственности сохраняется за казной (Св. Зак. т. X, ст. 515). Отсюда то по преимуществу и вытекаютъ всякія ограниченія въ распоряженіи этой городской собственностью. Слѣдуетъ помнить, что на этого рода земли и угодья не распространяется сила давности (Тамъ же, ст. 560). Она не можетъ быть отчуждена ни въ какомъ случаѣ. Тамъ же, ст. 1387.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 522 и 523. Только выгоны городу запрещается застраивать; причемъ, если это будетъ сдѣлано, ему выгоновъ вновь не прирѣзывается; продавать же ихъ безусловно запрещается. Тамъ же, ст. 522, конецъ. Только въ случаѣ излишества допускается сдача части ихъ въ аренду Тамъ же, т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 43.

[3]) Городовъ, населеніе которыхъ занимается по преимуществу земледѣліемъ у насъ не мало. Автору удалось познакомиться съ однимъ изъ такихъ городовъ—Воротынскомъ—(заштатный городъ калужской губ.). Владѣніе землей въ немъ—общинное; приэтомъ пашни дѣлятся на участки, а сѣнокосные луга скашиваются вмѣстѣ, и дѣлится уже скошенное и высушенное сѣно. Общинное землевладѣніе найдено и въ г. Алексинѣ (тульской губ.) въ 1842 году: въ этомъ владѣ-

обставляетъ такой способъ пользованія опредѣленными условіями: во первыхъ, опредѣляется величина участковъ, которыми можно сдавать въ аренду городскія земли; во вторыхъ— форма ихъ и въ третьихъ—сроки аренды [1]). Если на городской землѣ имѣется лѣсъ, то городъ можетъ извлекать изъ него доходы, въ случаѣ незначительныхъ размѣровъ его, лишь, собирая валежникъ, «храня оные (т. е. лѣса) въ запасъ на будущее время»; если же лѣсныя дачи города достигаютъ довольно значительныхъ размѣровъ, то онъ можетъ пользоваться ими, вырубая ихъ, но по всѣмъ правиламъ лѣсоводства [2]). Ни въ однѣхъ земляхъ и всякаго рода угодьяхъ, разумѣется, состоитъ недвижимая городская собственность; сюда же относятся всякаго рода общественныя зданія и сооруженія, служащія для общаго пользованія всего городскаго населенія, въ родѣ, напр.,

---

ніи находилось 85 десятинъ заказныхъ луговъ, за косьбу которыхъ граждане платили въ казну (?) 571 р въ годъ; изъ этихъ луговъ на каждую мѣщанскую семью отдѣляется 1 участокъ, а на купеческій, 3 гильдіи, капиталъ по 2 участка. Арх. минист. вн. дѣлъ, хоз. деп., 2 ст. 2 гор. отд., св. 5, № 38.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, Уст. о г. хоз., ст. 43: величина участковъ: для садовъ и виноградниковъ не должна превышать двухъ десятинъ всѣ участки вмѣстѣ не могутъ быть отданы въ однѣ руки; если участки отдаются по преимуществу для устройства промышленныхъ заведеній— не могутъ превышать шести десятинъ; для запашекъ же спеціально участки могутъ быть величиной до пятнадцати десятинъ; п.п. 1, 2 и 4. Большій размѣръ допускается лищь при невозможности сдать участки законной величины. Это постановленіе касается, впрочемъ, лишь пашенныхъ и сѣнокосныхъ участковъ; п. 5. Относительно формы устанавливается, чтобы участки «не препятствовали дорогамъ, судоходству и сплавамъ», п. 2. Что касается сроковъ сдачи земель то они— пожизненный—п. 1; на 12 или на 24 года; п. 4 и 6. См. также законы межевые, ст. 437—457 и Уст. пут. сооообщ., ст. 843 по прод. и 844.

[2]) Тамъ же, т. IX, ст. 521. Въ случаѣ излишка въ выгонной землѣ городъ можетъ разводить на ней лѣса. Тамъ же, т. XII, уст. о г. хоз., ст. 43, п. 8. См. Уставъ лѣсной—ст 1342 и 1343; деревья годныя на кораблестроенія—казнѣ. По изслѣдованію министерства внутр. дѣлъ нѣкоторымъ городамъ принадлежали «населенныя мѣста», каковыхъ насчитано было девяносто три, изъ нихъ въ четырехъ были «крѣпостные крестьяне». См. «Матеріалы относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ имперіи», т. I, стр. 364, прим. 3.

бань, скотобоень, мостовъ, перевозовъ, водопроводовъ и т. п.; городское управленіе и изъ этого рода собственности можетъ извлекать доходы въ видѣ различнаго рода сборовъ за право пользованія этими сооруженіями всѣхъ и каждаго. Причемъ самые сборы опредѣляются самой думой съ утвержденія, впрочемъ, министра внутр. дѣлъ, и собираются ею же самою черезъ спеціальныхъ сборщиковъ или депутатовъ или отдаются на откупъ [1]). Наконецъ, городъ можетъ непосредственно извлекать выгоды изъ своей движимой собственности, изъ своихъ **свободныхъ** капиталовъ или какъ выражается законодатель, «изъ остающихся отъ городоваго расхода денегъ». Еще екатерининское городовое положеніе дозволяло городамъ пускать эти суммы въ оборотъ, или устраивая собственные общественные банки, или отдавая ихъ въ существующіе уже банки [2]). Это постановленіе вошло и въ сводъ законовъ во всей его неприкосновенности; съ тѣмъ, впрочемъ, дополненіемъ, изданнымъ еще въ 1809 году [3]), что и сами думы, подъ собственной отвѣтственностью могутъ выдавать изъ этихъ суммъ ссуды купечеству [4]). Но судя по ходу общественнаго развитія городской жизни это право городскаго общества долгое время осуществлялось развѣ лишь отчасти, по той простой причинѣ,

---

[1]) Тамъ же, т. IX, ст. 523 и т. XII, уст. о г. хоз., ст. 41 и 45—48. См. также всѣ опредѣленія закона относительно распоряженія отдѣльныхъ городовъ своей собственностью и 2 П. С. З. № 5111; а также «Матер. относящ. до нов. обществ. устройства въ гор. имперіи, т. I, стр. 356—365).

[2]) 1 П. С. З. № 16188 ст. 153.

[3]) Тамъ же, № 23535. Этимъ указомъ думы освобождаются отъ обязанности вносить такъ называемый $\frac{1}{4}$%-ный сборъ съ купеческихъ капиталовъ въ приказы общ. призрѣнія (въ Москвѣ въ опек. совѣтъ) и получаютъ право раздавать образовавшійся изъ этого сбора капиталъ въ ссуды купечеству съ надежными залогами или поручительствомъ за %.

[4]) Св. Зак. 1857 г. т. IX, ст. 524, п. 1 и 2, и т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 20. Послѣдняя измѣнена въ томъ смыслѣ, что всѣ банки устраиваются впредь на основаніи общаго положенія о нихъ, напечатаннаго въ видѣ приложенія къ ст. 7 Устава кредитнаго и изданнаго въ сводѣ 1857 года. См. 2 П. С. З. № 31967. Измѣненіе статьи 20 тома XII издано въ IV части продолж. Св. Зак.— «продолж. къ II части XII тома», стр. 12.

что долгое время капиталами, достаточными для основанія банка едва ли какой городъ обладалъ; если и были какія «остающіяся деньги»; то ихъ, разумѣется, до 1809 года могли отдавать лишь въ существовавшіе банки для наращенія процентовъ; а съ этого года быть можетъ сами думы стали дѣлать дозволенныя ссуды. «Городскіе общественные банки» какъ грибы стали рости чуть не во всѣхъ городахъ лишь съ сороковыхъ годовъ, вызываемые, видимо, не потребностями городской жизни, а просто путемъ административной правительственной инициативы [1]). Въ силу этого послѣдняго обстоятельства, общественные банки едва ли гдѣ либо могли играть роль сколько нибудь значительныхъ источниковъ городскихъ доходовъ. Они имѣли какое либо значеніе развѣ въ качествѣ учрежденій, содѣйствовавшихъ развитію торговли и промышленности; да и то—болѣе чѣмъ сомнительно. Да и вообще городскіе доходы имѣли своимъ источникомъ иногда не столько городскую собственность, сколько различные городскіе «сборы».

Всѣ сборы, идущіе въ пользу города, законодатель дѣлитъ на три группы: сборы личные, «съ обывателей»; сборы съ имущества (недвижимаго) и сборы за право производства торговли и всякаго рода промысловъ [2]). Къ первымъ относится прежде всего сборъ, установленный еще екатерининскимъ положеніемъ—сборъ «за записку обывателей въ городскую обывательскую книгу» [3]). Размѣръ сбора предоставленъ былъ Екатериной самому обществу; уста-

---

[1]) Напр., въ 1846 году такой банкъ учрежденъ вмѣстѣ съ богадѣльней, которая и существовать должна на счетъ доходовъ съ банка, въ г. Устюгѣ—2 П. С. З. № 19779 и 19780. Въ 1847 году ихъ учреждено уже нѣсколько. См. 2 П. С. З. №№ 20837, 20838, 21027, 21067, 21160, 38865, 38866, 37867 и др. И такъ все шло чуть ли не crescendo. Для каждаго банка до самаго 1857 года издавался спеціальный уставъ, хотя всѣ эти уставы въ сущности повтореніе однѣхъ и тѣхъ же началъ. Каждый изъ нихъ ввѣрялся «непосредственному вѣдѣнію и начальству городской думы подъ особымъ попечительствомъ начальника губерніи». Директоръ—городской голова, а ему—два товарища, избранные «всѣмъ обществомъ» на три года изъ купцовъ, кассиръ банка—кассиръ думы. Банкъ даетъ ежегодно «генеральный отчетъ городскому обществу черезъ думу».

[2]) Св. Зак. 1857 г. т. XII, Уст. о г. хоз., ст. 22.

[3]) Тамъ же, ст. 23 и т. IX, ст. 520.

новленъ былъ лишь maximum его во сто рублей (ассигнаціями) съ семьи. Этотъ maximum удержался, будучи переведенъ въ 1840 году на серебро, и до позднѣйшаго времени [1]). Этимъ однимъ сборомъ и ограничиваются сборы съ лица въ пользу городскихъ доходовъ. Понятно, они составляютъ лишь самый скудный источникъ этихъ доходовъ [2]). Главную роль въ этомъ отношеніи играютъ сборы оцѣночный—съ недвижимаго имущества и всякаго рода промысловые сборы.

Если сборъ за записку въ обывательскую книгу былъ опредѣленъ одинаково для всѣхъ городовъ еще со временъ Екатерины, то тѣ сборы, о которыхъ предстоитъ говорить, страдаютъ въ этомъ отношеніи полной неопредѣленностью. Напр., оцѣночный сборъ, къ которому мы переходимъ въ данный моментъ, до начала 1861 года имѣлъ мѣсто лишь въ Пететербургѣ съ Москвой и «нѣкоторыхъ городахъ», опредѣляясь притомъ, какъ въ первыхъ, такъ и во вторыхъ, «на основаніи частныхъ положеній» [3]). Приэтомъ для самого Петербурга точныя, постоянныя, правила по отношенію къ оцѣночному сбору установлены лишь въ началѣ 1846 года, а до того времени оцѣночный сборъ, отчасти смѣнившій въ 1798 году еще сборъ поземельный, собирался, трудно сказать на какихъ началахъ; «коммиссія о снабженіи припасами» опредѣлила лишь величину сбора, въ формѣ опредѣленнаго процента съ дохода, получаемаго съ лавокъ или домовъ [4]). Размѣръ сбора,

---

[1]) Тамъ же, т. IX, ст. 520 и т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 24. См. также 1 П. С. З. № 28220, § 16. Тамъ же, № 29423 и др. и 2 П. С. З. № 1471, § 15 и др.

[2]) Тѣмъ болѣе, что едвали во многихъ городахъ Россіи существовали и самыя обывательскія книги. Покрайней мѣрѣ, по отношенію къ городамъ одной губерніи (ярославской) мы убѣдились по архивнымъ дѣламъ, что до конца 40-хъ годовъ настоящаго столѣтія обывательскія книги не велись ни въ одномъ изъ нихъ.

[3]) Тамъ же, т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 27 и 28. Такъ что всѣ опредѣленія по данному предмету Устава о гор. хоз. исчерпываются въ приведенныхъ статьяхъ изложеннымъ въ текстѣ. Подробности нужно искать въ этихъ «частныхъ положеніяхъ», вошедшихъ въ полное собраніе законовъ.

[4]) См. 1 П. С. З. № 18664. (12 сент. 1798 года). Вмѣсто поземельнаго сбора устанавливается сборъ съ отдаваемыхъ въ наймы лавокъ и домовъ;

самая раскладка, способы взиманія его—все это очевидно, въ каждомъ данномъ случаѣ опредѣлялось тѣми комитетами о повинностяхъ, которые, мы видѣли, учреждались еще императоромъ Александромъ вслѣдъ за возстановленіемъ положенія 1785 года. Въ 1804 году мы уже встрѣчаемся съ оцѣночнымъ сборомъ въ пользу Петербурга въ размѣрѣ полупроцента вмѣсто павловскихъ пяти и десяти процентовъ [1]). Въ 1820 году онъ увеличенъ былъ въ этомъ городѣ до одного процента, благодаря тому, что въ этомъ году полупроцентный же сборъ, шедшій въ пользу государственныхъ доходовъ «обращенъ» въ пользу города [2]). Этотъ размѣръ сбора удержался до 1846 года, когда было наконецъ издано для Петербурга особое «положеніе о сборѣ съ недвижимыхъ имуществъ» [3]). Это «положеніе» уже вноситъ большую точность и опредѣленность въ производство самаго сбора. Но оно издано уже послѣ введенія въ этомъ городѣ новыхъ городскихъ учрежденій, почему съ нимъ и ознакомимся во второй книгѣ нашего сочиненія. Это положеніе, какъ спеціальное, не распространялось, разумѣется, на тѣ города, гдѣ существовалъ оцѣночный сборъ; а онъ, дѣйствительно, существовалъ и кромѣ Петербурга «въ нѣкоторыхъ городахъ», гдѣ, какъ уже было замѣчено, опредѣлялся «частными положеніями». Прежде всего онъ вводится въ Москвѣ [4]). Въ росписи

съ лавокъ—10% съ рубля, а съ домовъ—5%. Это постановленіе коммиссіи о снабженіи Петербурга припасами etc. очевидно имѣло мѣсто и въ Москвѣ. (См. докладъ коммиссіи отъ 14 марта 1800 года о доходахъ и расходахъ Москвы); но оказывается оцѣночный сборъ съ домовъ существуетъ вмѣстѣ съ поземельнымъ, который устанавливается для пополненія недостающихъ 176113 рублей на городскіе расходы. 1 П. С. З. № 19326. Впрочемъ и не въ одной Москвѣ поземельный налогъ при замѣнѣ его оцѣночнымъ не изчезъ вовсе. Онъ продолжаетъ существовать и въ Петербургѣ. См. 1 П. С. З. № 20116, 20190, 20816. Въ Воронежѣ, тамъ же, № 24314. Въ Москвѣ онъ изчезъ лишь въ 1823 г.; 1 П. С. З. № 29423, I, п. 2 и 14.

[1]) 1 П. С. З. № 21131, докладъ петербургскаго комитета о повинностяхъ отъ 19 января.

[2]) Тамъ же, № 28220 и №28828. Въ 1836 г. онъ увеличенъ еще на 0, 1% на больницы. 2 П. С. З. № 9034.

[3]) 2 П. С. З. № 19805.

[4]) 1 П. С. З. № 29423.

доходовъ и расходовъ этого города за 1823 годъ мы уже не видимъ поземельнаго сбора; его, очевидно, замѣнилъ, окончательно сборъ оцѣночный; кромѣ Москвы этотъ сборъ вводится и въ другихъ городахъ [1]). Постановленія объ этонъ сборѣ далеко не одинаковы во всѣхъ городахъ, хотя и во многомъ сходны. Основаніемъ сбора съ недвижимаго имущества вездѣ является не доходность, а стоимость имущества, которая, впрочемъ, опредѣляется по доходности [2]); что касается размѣра оцѣночнаго сбора, то онъ не вездѣ одинаковъ: въ однихъ городахъ онъ не превышаетъ, какъ напр. въ Москвѣ [3]), полупроцента, въ другихъ—въ большинствѣ—онъ достигаетъ одного процента [4]). По отношенію къ объекту сбора всѣ отдѣльныя положенія различныхъ городовъ устанавливаютъ относительно недвижимой собственности извѣстныя исключенія, на основаніи которыхъ зданія, принадлежащія тѣмъ или инымъ юридическимъ лицамъ, освобождаются отъ сбора уже eo ipso; другія освобождаются отъ него въ силу своей ничтожной стоимости; такъ, напр., отъ оцѣночнаго сбора освобождаются монастырскія имущества, имущества принадлежащія священно-и церковно-служителямъ, различнымъ благотворительнымъ учрежденіямъ, казнѣ, городу; и наконецъ, такія недвижи-

---

[1]) Только въ 1847 году (апрѣля 17) министерство озаботилось о собраніи подробныхъ свѣдѣній «о существующемъ въ разныхъ городахъ оцѣночномъ сборѣ». Отъ губернаторовъ были потребованы эти свѣдѣнія въ формѣ отвѣтовъ на вопросы, предложенные въ разосланной при этомъ программѣ. На основаніи этихъ свѣдѣдѣній оказалось, что сборъ этотъ введенъ, до 1847 года, въ тридцати городахъ. Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. V, стр. 51, § 95 и прим., а также прилож. къ § 95, стр. 452. Но этотъ перечень не содержитъ въ себѣ всѣхъ городовъ, гдѣ введенъ былъ оцѣночный сборъ; см. 1 П. С. З. № 24132 и др. въ Москвѣ и Петербургѣ; тамъ же, № 29368 и 2 П. С. З. № 1471—въ Нижн.-Новгородѣ; 1 П. С. З. № 29401 и 2 П. С. З. № 10364—въ Калугѣ; 1 П. С. З. № 30295—въ Астрахани; тамъ же № 30552—въ Казани; 2 П. С. З. № 12470—въ Кишиневѣ; тамъ же, № 12341—въ Воронежѣ; тамъ же, № 6487—въ Херсонѣ и др.

[2]) 2 П. С. З. № 1471, § 7; тамъ же, № 10364, § 26; №№ 2521 и 2841, § 8 и др.

[3]) 1 П. С. З. № 29423; въ Херсонѣ 2 П. С. З. № 6487 и др.

[4]) См. 2 П. С. З. № 2521, § 2; № 2841, § 2; № 4803, § 2 и др.

мыя имущества, стоимость которыхъ, по оцѣнкѣ, менѣе ста рублей [1]). Для производства самой оцѣнки «составляется думою (шестигласною) изъ лицъ каждаго въ городѣ сословія коммиссія» [2]); причемъ вѣроятно вездѣ подъ сословіями разумѣются всѣ сословія, владѣющія въ городѣ недвижимой собственностью, какъ это слѣдуетъ заключить изъ «положенія о доходахъ и расходахъ» города Херсона [3]); т. е. въ этой коммиссіи могли участвовать и дворяне и лица духовнаго званія и, думать надо, дѣйствительно участвовали, такъ какъ этими коммиссіями задѣвались и притомъ очень сильно, ихъ личные интересы. Только въ началѣ 1861 года, т. е. такъ сказать, наканунѣ смерти екатерининскаго положенія, положено было начало единообразію относительно оцѣночнаго сбора во всѣхъ городахъ, гдѣ онъ существовалъ. Въ февралѣ этого года издано было общее положеніе о распредѣленіи оцѣночнаго сбора «въ Москвѣ и другихъ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ» [4]). Этимъ общимъ положеніемъ устанавливаются нѣсколько иныя начала оцѣночнаго сбора. Во первыхъ, основаніемъ его принимается уже не стоимость, а доходность: сборъ производится съ чистаго дохода [5]), приносимаго недвижимымъ имуществомъ; во вторыхъ, устанавливается бóльшій размѣръ сбора, maximum котораго опредѣляется въ десять процентовъ съ дохода [6]). Частная переоцѣнка

---

¹) См. 2 П. С. З. № 2521, § 13; № 4802, § 12 и 4803, § 15; № 6487, § 14: здѣсь устанавливается еще одно ограниченіе: новыя «пристройки и флигеля» при домахъ, смотря по ихъ важности, освобождаются отъ оцѣночнаго сбора maximum на 8, minimum на 4 года. Это имѣетъ мѣсто въ Херсонѣ и установлено очевидно съ цѣлью поощренія построекъ. По отношенію, къ казеннымъ зданіямъ, однако, есть оговорка: они освобождаются отъ сбора лишь въ томъ случаѣ, если «не отдаются въ наемъ и дохода не приносятъ». Съ 1823 года еще въ Петербургѣ сборъ устанавливается съ казенныхъ зданій, если онѣ приносятъ доходъ. 1 П. С. З. № 29428—положеніе комитета министровъ по поводу запроса «комитета для уравненія городскихъ повинностей», сдѣланнаго министру вн. дѣлъ.

²) См. напр., тамъ же, № 6471, § 7; № 2521, § 7 и др.

³) Тамъ же, № 6487, § 3.

⁴) 20 февр. 1861 г.; 2 П. С. З. № 36682.

⁵) Тамъ же, I, § 4.

⁶) Тамъ же; этотъ maximum, впрочемъ, установленъ главнымъ

отдѣльнаго недвижимаго имущества имѣетъ мѣсто всякій разъ, какъ производится какое либо видоизмѣненіе въ зданіи путемъ перестроекъ или пристроекъ [1]). Коммиссія, производящая оцѣнку, составляется изъ представителей всѣхъ сословій городскихъ обывателей, владѣющихъ въ чертѣ города недвижимой собственностью [2]); оцѣночныя вѣдомости, составленныя этой коммиссіей, разсматриваются прежде всего думой, а потомъ, въ Москвѣ—гражданскимъ губернаторомъ и уже въ концѣ концовъ утверждались «главнымъ начальникомъ столицы»; въ остальныхъ же городахъ росписи изъ думы шли на утвержденіе и разсмотрѣніе по прежнему въ губернское правленіе [3]). Петербургъ по отношенію къ оцѣночному сбору пользовался своимъ особымъ положеніемъ, какъ мы видѣли, начиная съ 1846 года [4]).

Необычайнымъ разнообразіемъ отличаются сборы промысловые, сборы, какъ ихъ называетъ законодатель, «съ заведеній промышленности и съ промышленниковъ»; разнообразіе этихъ сборовъ развивалось путемъ частныхъ постановленій для каждаго отдѣльнаго города, постановленій, вызываемыхъ «мѣстными обстоятельствами и нуждами» въ теченіи чуть не столѣтія. Постановленія эти не вошли въ сводъ законовъ, а потому составить

образомъ для Москвы; въ другихъ городахъ размѣръ процентнаго сбора опредѣляется «особыми приговорами городскихъ обществъ».

¹) Тамъ же, § 6.

²) Тамъ же, II. Относительно коммиссій слѣдуетъ замѣтить, что ихъ составлялось обыкновенно нѣсколько—по числу частей города; I, § 1.

³) Объ оцѣночномъ сборѣ и съ записки въ обывательскую книгу см. также—«Матер. относ. до нов. общ. устр. въ гор. имперіи», т. I, стр. 381—383.

⁴) Вытѣсненный оцѣночнымъ, поземельный сборъ установленъ былъ со спеціальной цѣлью замѣнить натуральную постойную повинность денежной; съ этой цѣлью онъ введенъ былъ еще въ XVIII ст.; тоже назначеніе имѣлъ онъ и въ XIX ст.; см. напр. 1 П. С. З. № 20116 и 20190. Основаніемъ сбора принималась земля: по именному указу 1803 года 24 іюня онъ налагается на тѣхъ, «кои при обширныхъ мѣстоположеніяхъ достаточнаго числа покоевъ для постоя не имѣютъ»; 1 П. С. З. № 20816; см. такъ же, 1 П. С. З. № 21778; 22990; 19326 и др.

сколько нибудь точное понятіе о промысловыхъ сборахъ въ пользу города, на основаніи устава о городскомъ хозяйствѣ нѣтъ никакой возможности. Необходимо обратиться къ массѣ постановленій, разбросанныхъ по всему второму полному собранію законовъ и къ нѣкоторымъ томамъ перваго. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ изъ промысловыхъ налоговъ знаетъ лишь сборы съ нѣкоторыхъ торговыхъ заведеній въ городѣ и съ торгово-промышленныхъ классовъ городскаго населенія [1]. Что касается сборовъ перваго рода, то по отношенію къ нимъ еще съ начала 1821 года изъ общей массы городовъ выдѣлились Петербургъ и Москва. Въ этомъ году изданы были въ февралѣ [2]) положеніе для Петербурга и Москвы, а въ мартѣ—для губернскихъ и уѣздныхъ городовъ [3]); и то, и другое содержатъ въ себѣ совокупность постановленій, касающихся производства торговли вообще въ такого рода заведеніяхъ какъ трактиры, гостинницы, ресторація и т. п.; въ нихъ же идетъ рѣчь и о тѣхъ сборахъ, которые идутъ съ этого рода заведеній въ пользу города. Нѣсколько измѣненныя и дополненныя, эти положенія вошли въ сводъ законовъ въ качествѣ особаго «свода постановленій о трактирныхъ заведеніяхъ», напечатаннаго въ видѣ приложенія къ одной изъ статей устава о гор. хозяйствѣ. Этимъ то сводомъ и опредѣляются сборы съ этого рода заведеній [4]). Каждое изъ этихъ заведеній до 1861 года «отдавалось въ содержаніе по свидѣтельствамъ городской думы» [5]); причемъ съ нѣкоторыхъ взималась опредѣленная «откупная сумма», которая и шла, въ качествѣ особаго вида сбора, въ пользу города [6]); но кромѣ этой откупной суммы каждое

---

[1]) Ст. 30, по «продолженію» 1861 года, уст. о гор. хоз. перечисляетъ сборы: 1) съ трактирныхъ заведеній, постоялыхъ дворовъ и съѣстныхъ лавочекъ; 2) съ купцовъ мѣстныхъ и иногородныхъ. Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II.

[2]) 1 П. С. З. № 28538.

[3]) Тамъ же, № 28586.

[4]) 4 іюля 1861 года издано было новое положеніе о трактирахъ, которое замѣнило собою по «продолженію» къ т. XII, ч. II Свода Зак. «сводъ постановленій о трактирныхъ заведеніяхъ». Это «положеніе» общее для столицъ, губернскихъ, и уѣздныхъ городовъ.

[5]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II прилож. къ ст. 31 п. 18 и 167.

[6]) Тамъ же, п. 180 и 186; именно съ трактировъ. Въ петер-

изъ заведеній должно было уплачивать въ пользу того же города такъ называемый акцизъ—опредѣленный сборъ, размѣръ котораго установленъ закономъ или городскимъ учрежденіемъ въ соотношеніи съ мѣстоположеніемъ заведенія и родомъ производимой имъ торговли [1]). Съ 1861 года со всѣхъ заведеній взимается уже только акцизъ [2]), который уже во всѣхъ городахъ «опредѣляется мѣстнымъ городскимъ обществомъ» въ видѣ средняго годоваго акциза на каждое отдѣльное заведеніе; этотъ средній акцизъ, помноженный на число заведеній, составляя общую сумму акциза, которая должна поступить въ доходъ города, и налагается этимъ послѣднимъ на всѣхъ содержателей данныхъ заведеній въ ихъ совокупности, какъ на особое общество, которому предоставлено право внутренней раскладки этой общей суммы акциза [3]). Такимъ образомъ, съ 1861 года по отношенію къ этого рода промысловому сбору законъ вовсе не устанавливаетъ даже и въ столицахъ высшаго или низшаго размѣра его, предоставляя это или думѣ—относительно валовой суммы сбора—или обществу трактирщиковъ—относительно распредѣленія этой суммы между отдѣльными заведеніями; при этомъ послѣднемъ распредѣленіи законъ рекомендуетъ лишь руководиться соображеніемъ относительно «обширности и выгодности положенія—каждаго заведенія» [4]).

бургѣ эта сумма не взималась и съ нихъ; тамъ же, ст. 18 и 21; въ нихъ, да и не въ одной изъ статей ничего не говорится о взиманіи откупной суммы. По положенію 1821 г. она взималась и въ Петербургѣ. 1 П. С. З. № 28538, I, § 9 и 12.

[1]) Св. Зак., тамъ же, ст. 19, 20, 186 и 188. По ст. 19 акцизъ съ гостинницъ въ Петербургѣ достигаетъ maximum'а 571 рубль 43 коп., а minimum—285 руб 71 коп., смотря по части города, въ которой находится гостинница. Акцизъ со всѣхъ остальныхъ заведеній колеблется между 442 руб. 86 коп. и 85 руб. 71 коп., смотря по мѣсту нахожденія заведенія и роду его. Ст. 20. Въ Москвѣ maximum сбора 7142 р. 86 коп. и minimum 42 руб. 86 коп., установленные на тѣхъ же началахъ. Ст. 186 и 188. Во всѣхъ остальныхъ городахъ «акцизъ опредѣляется думою, ратушею или магистратомъ». Ст. 190.

[2]) Продолж. Св. Зак. ко II час. XII т.; приложеніе къ ст. 31, п. 3.

[3]) Тамъ же, п. 20, 27 и 21.

[4]) Тамъ же, п. 28.

Относительно сборовъ съ лицъ торгово промышленныхъ классовъ было постановлено еще въ 1807 году манифестомъ «о новыхъ выгодахъ купечества», что такъ называемый четвертьпроцентный сборъ, платимый купечествомъ всѣхъ гильдій въ казну, съ этого времени отходитъ въ пользу городовъ, «дабы они, пріумножая сію сумму для жалованья служащимъ по купеческимъ выборамъ, хранили оную особою статьею, впредь до дальнѣйшаго распоряженія по сему предмету» [1]. Распоряженія этого однако не послѣдовало до самаго 1824 года, въ концѣ котораго «дополнительнымъ постановленіемъ объ устройствѣ гильдій» постановлено было, что этотъ сборъ идетъ вообще «на городскія потребности» [2]. Промысловой сборъ въ этой формѣ практиковался въ теченіе всей первой половины настоящаго столѣтія и вошелъ въ послѣднее изданіе свода законовъ [3]. Только въ началѣ 1863 года мнѣніемъ государственнаго совѣта эта форма сбора съ торгово-промышленныхъ сословій замѣнена другою:

---

[1]) 1 П. С. З. № 22418, ст. 17, п. 3. Сборъ этотъ очевидно шелъ и съ иногородныхъ купцовъ и торгующихъ крестьянъ, какъ это видно изъ «дополнительнаго постановленія» 1824 г. ст. 56—58; тамъ же, № 30115. Если объ этомъ не говорится въ манифестѣ 1807 г., то просто по тому, что въ немъ идетъ рѣчь лишь о купцахъ и дворянахъ (послѣдніе со своихъ купеческихъ капиталовъ, разумѣется, платятъ этотъ сборъ). «Торгующіе крестьяне», однако, по 127 ст. въ городахъ, гдѣ особо установленныхъ сборовъ нѣтъ, должны платить 10% съ цѣны торговаго свидѣтельства.

[2]) Тамъ же, № 30115 ст. 36, пп. 1 и 2. Въ 1846 году, января 7 постановлено, что въ посадахъ этотъ сборъ идетъ на «удовлетвореніе потребностей по содержанію канцелярій, ратушъ и другихъ расходовъ, относящихся до внутренняго устройства посадовъ». 2 П. С. З. № 19596. Это постановленіе гос. совѣта вошло въ третье изданіе Св. Зак., т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз.; впрочемъ, въ томъ же сводѣ положеніе 1807 года возстановлено: т. XII, ч. II, ст. 44—47 по изд. 1832 г., и ст. 60—65 по изд. 1842 г.; и наконецъ, ст. 60—62 по изданію 1857 года.

[3]) Томъ XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 32, 34 и 35; послѣдняя говоритъ объ этомъ сборѣ съ иногородныхъ купцовъ и торгующихъ крестьянъ, которые, какъ и по закону 1824 года, должны (еще?) платить 10% съ цѣны ихъ торговыхъ свидѣтельствъ, ст. 38. Въ Петербургѣ въ 1831 г. съ иногородныхъ купцовъ 1 и 2 гильдій—по полупроценту съ капитала; 2 П. С. З. № 4897.

вносится опредѣленная сумма уже не съ гильдейскихъ капиталовъ, а съ торговыхъ свидѣтельствъ. Всѣ купцы, какъ мѣстные, такъ и иногородные должны вносить въ пользу города со свидѣтельствъ перваго разряда по пятнадцати рублей, а со свидѣтельствъ втораго разряда—по шести [1].

Этими видами и исчерпываются, какъ уже было замѣчено, всѣ виды промысловыхъ сборовъ въ пользу города по своду законовъ, но ими не исчерпываются всѣ виды этихъ налоговъ вообще. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ говоритъ только о такихъ сборахъ съ городскаго населенія въ пользу города, какіе имѣли мѣсто во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ, были въ этомъ смыслѣ общими. Всѣ же постановленія, касающіяся остальныхъ, сборовъ—очень многочисленныхъ и очень разнообразныхъ—въ сводъ не вошли, а разбросаны по полному собранію законовъ въ видѣ частныхъ положеній, касающихся того или другаго города. Поэтому ограничиться тѣмъ, о чемъ говорено было до сихъ поръ, значитъ не только не разсмотрѣть всего вопроса о городскихъ сборахъ вообще, но и самой даже скромной части его.

Промысловые сборы, установленные спеціальными постановленіями въ томъ или другомъ городѣ, достигаютъ чрезвычайнаго разнообразія, несмотря на которое всѣ ихъ, однако, можно подвести подъ двѣ категоріи—сборы собственно съ промысла и сборы съ личнаго труда. Первые касаются торговцевъ и ремесленниковъ или промышленниковъ въ широкомъ смыслѣ слова, какъ хозяевъ; вторые же ложатся исключительно на рабочій людъ, тотъ людъ, который, какъ мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, вовсе не входитъ въ составъ городскаго общества и не пользуется ни малѣйшей долей участія въ городскихъ дѣлахъ. Къ промысловымъ налогамъ первой категоріи мы относимъ такіе сборы въ

---

[1]) Продолженіе къ XII т., ч. II, уст. о г. хоз., ст. 32 и 34. Въ 1865 году это опредѣленіе измѣнено: основаніемъ обложенія остается все тотъ же объектъ—торговыя свидѣтельства; но значительно увеличенъ самый размѣръ сбора: со свидѣтельствъ 1-го разряда установлено платить по 37 р. 50 к.; а со свидѣтельствъ 2-го разряда—по 15 р.; торгующіе же по «свидѣтельствамъ на мелочной торгъ» платятъ, смотря по классу мѣстности, гдѣ занимаются торговлей,—отъ 2 до 6 руб. 2 П. С. З. № 41773, пп. 1 и 2.

пользу города, какъ напр., сборы со всякаго рода торговыхъ и вообще промышленныхъ заведеній, съ магазиновъ и лавокъ, помѣщающихся въ частныхъ домахъ [1]), внѣ стѣнъ гостинаго двора, гдѣ уже eo ipso сборъ существовалъ. Облагались сборомъ всякаго рода постоялые дворы, подворья [2]), такъ наз. квасницы [3]), бани [4]), рыбные садки [5]). Во всѣхъ этихъ случаяхъ непосредственно или косвенно объектомъ обложенія служитъ помѣщеніе. Но торговцы и промышленники вообще подвергались сборамъ и eo ipso, какъ таковые не имѣя торговыхъ помѣщеній, какъ напр., купцы, ведущіе оптовую торговлю на биржахъ или же, если и имѣли таковыя помѣщенія, то вносили этотъ сборъ помимо сбора съ послѣднихъ, какъ напр. иногородные и иностранные купцы [6]).

---

[1]) Въ Петербургѣ этотъ сборъ въ 1835 году опредѣленъ въ 10% съ половины наемной суммы. 2 П. С. З. № 8577, § 4. Онъ установленъ и въ Москвѣ—тамъ же, № 8942, §§ 1—11. Въ Вологдѣ онъ опредѣленъ въ 5 и 10% съ наемной платы; тамъ же, № 12878, § 5. Въ Нижнемъ-Новгородѣ установленъ былъ сборъ даже съ лавокъ, которыя помѣщались въ ярмарочныхъ рядахъ и платили 15% съ наемной цѣны въ контору ярмарочнаго гостинаго двора; этотъ сборъ полагался въ размѣрѣ 5% съ этой цѣны; тамъ же, № 8706. Въ Саратовѣ тоже облагались этимъ сборомъ лавочники внѣ гостинаго двора;—тамъ же, № 12128, § 41. Казань, тамъ же, № 13380, § 13—25 и др.

[2]) Въ Тулѣ, Псковѣ и во всѣхъ городахъ воронежской губ.—по 3% съ наемной платы. Тамъ же, № 32641, § 1; № 33109 и 33110. Въ Москвѣ—тамъ же, № 8942, § 12—15. Одесса—тамъ же, № 34656 § 6. Казань, тамъ же, № 13380, § 26—28 и др.

[3]) Во Владимірѣ—тамъ же, № 8564; отъ 10 до 40 рублей съ каждой, смотря по обороту. Въ этихъ заведеніяхъ варятъ квасъ и пекутъ черный хлѣбъ и булки.

[4]) Въ Петербургѣ—2 П. С. З. № 8577, § 48 и сл. Въ Москвѣ—тамъ же, № 8942, § 24; въ Нижнемъ-Новгородѣ—тамъ же, № 1471, § 2. Въ Вологдѣ—тамъ же, № 12878, § 5 и 10; въ Воронежѣ—тамъ же, въ прилож. къ V т. № 4219, § 21. Астрахань—1 П. С. З. № 23537, § 2. Корсунь—тамъ же, № 30288, III; Херсонъ—2 П. С. З. № 6487, § 27 и др.

[5]) Въ Петербургѣ—100 или 200 р. въ годъ, смотря по мѣсту нахожденія. 2 П. С. З. № 8577, § 12 и № 10943.

[6]) Иногородные купцы въ Москвѣ и Петербургѣ платили: 1 и 2 гильдіи по ½% съ капитала, а 3 гильдіи—по 50 р., которые

Такой же налогъ прямо на промыселъ во многихъ городахъ имѣлъ мѣсто относительно всякаго рода ремесленниковъ, какъ записанныхъ въ цехъ, такъ и незаписанныхъ [1]). Такой промыселъ, какъ пиво-и медоваренье, также въ нѣкоторыхъ городахъ облагался извѣстнымъ сборомъ спеціально въ пользу городовъ [2]). Въ городахъ, гдѣ имѣлись фабрики и заводы, хозяева ихъ въ большинствѣ случаевъ должны были вносить въ городскую думу опредѣленную плату съ каждаго работника фабрики или завода [3]).

платили и купцы 1 и 2 гильдіи, если вели мелочной торгъ—2 П. С. З. № 4898. Въ 1823 году въ Москвѣ опредѣлено съ нихъ брать отъ 100 до 500 р. съ лица—1 П. С. З. № 29423, §§ 21—23. Тогда же опредѣлено брать въ Москвѣ съ иностранныхъ купцовъ 1% съ объявленнаго капитала. Тамъ же, § 23. Этотъ сборъ съ иногородныхъ введенъ въ 1840 году и въ Рыбинскѣ на погашеніе долга ярославскому приказу общ. призрѣнія—2 П. С. З. № 13924; а въ 1846 году постановлено, что онъ будетъ имѣть мѣсто и по погашеніи долга. Тамъ же, № 19838. Въ 1848 году онъ установленъ и въ Моршанскѣ на устройство мостовой—Тамъ же, № 22215.

[1]) Въ Нижнемъ-Новгородѣ—по 10 рублей съ мастера. 1 П. С. З. № 29368, § 19 и 20; 2 П. С. З. № 1471, § 25. Тоже въ Вяткѣ—2 П. С. З. № 2521, § 28. Симбирскъ—тамъ же, № 4802, § 23 и 26. Кіевъ—тамъ же, № 4803, §§ 41—43. Воронежъ—тамъ же, № 4219, § 26. Казань.—1 П. С. З. № 30552, § 24. Харьковъ—2 П. С. З. № 8293, § 11 и 14. Херсонъ—тамъ же, № 6487, § 34. Курскъ—тамъ же, № 9303, § 45—47. Калуга—тамъ же, № 10364, §§ 55—60 и 62. Во всѣхъ уѣздныхъ городахъ нижегородской губ. 2 П. С. З. № 3401. Съ 1865 года всѣ мѣщане и цеховые могли избавиться отъ этого сбора, взявъ свидѣтельство на мелочной торгъ; 2 П. С. З. № 41773, п. 2, а и b. Этимъ путемъ, впрочемъ, лишь одинъ видъ сбора замѣнялся другимъ.

[2]) Въ Петербургѣ—1 П. С. З. № 28828; въ Нижнемъ-Новгородѣ, тамъ же, № 29368, § 11: сумма сбора не должна превышать 1½ тысячи со всѣхъ пивоварень; 2 П. С. З. № 1471, § 19; Москва, тамъ же, № 29423, § 29 и 2 П. С. З. № 8942, § 29. Калуга—2 П. С. З. № 10364, § 61; Харьковъ, тамъ же, № 8293, § 19; Симбирскъ, тамъ же, № 4802, § 36; Херсонъ, тамъ же, № 6487, § 25. Рязань, тамъ же, № 3766, приложеніе. Казань, 1 П. С. З. № 30552, § 25. Во всѣхъ уѣздныхъ городахъ нижегородской губерніи 2 П. С. З. № 3401 и др. Взимался опредѣленный % съ пошлины, платимой въ казну.

[3]) Въ Москвѣ—по 1 рублю съ человѣка. 2 П. С. З. № 8942 § 1. Въ Одессѣ—тамъ же, № 34656, § 4 и Казани, тамъ же, № 13380, § 34—по 30 копѣекъ.

Въ Петербургѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ обложены были сборомъ въ пользу города такъ называемые «барышники», торговцы лошадьми [1]). Извощики почти во всѣхъ сколько нибудь населенныхъ городахъ платили опредѣленный, если можно такъ выразиться, поголовный—лошадиный сборъ, притомъ какъ «легковые», такъ и «ломовые» [2]). Къ этому же роду промысловыхъ сборовъ слѣдуетъ отнести и всякаго рода сборы въ портовыхъ городахъ или городахъ, лежащихъ по рѣкамъ, съ различнаго вида судовъ; (въ этомъ отношеніи все равно, кто платитъ сборъ—хозяинъ ли судна или товара); этотъ видъ сбора можно подраздѣлить на три категоріи: къ первой, самой скромной по размѣрамъ, относятся сборы съ транспортныхъ судовъ, лодокъ и пароходовъ; такого рода сборъ установленъ былъ въ 1835 году въ Петербургѣ [3]); ко второй относятся сборы съ судовъ за про-

---

[1]) 2 П. С. З. № 8577—по 50 рублей въ годъ. Этотъ налогъ введенъ былъ еще въ Казани—тамъ же, № 13280, §§ 29—31.

[2]) Петербургъ, Москва и Нижній-Новгородъ—по 10 руб. съ лошади 1 П. С. З. № 28828, 29423, § 30—32, 2 П. С. З. № 8942 и 1 П. С. З. № 29368, § 21. Одесса—1 П. С. З. № 29826, б, п. 5 и 2 П. С. З. № 7589, § 22. Казань—1 П. С. З. № 30552, § 27 и 2 П. С. З. № 13380, § 7; тамъ же, № 8577, § 33. Въ 1853 году въ Петербургѣ сборъ съ лошадей извощичьихъ дѣлится на три разряда, сообразно тремъ разрядамъ таксы, 2 П. С. З. № 2767. Вятка, тамъ же, № 2521, § 30; Рязань, тамъ же, № 3766 приложеніе. Нижній-Новгородъ, тамъ же, № 1471, § 24. Симбирскъ, Саратовъ, Астрахань, тамъ же, №№ 4802, § 20, 21; № 12128, § 73; 1 П. С. З. № 23587, § 2 и 30295, § 18. Херсонъ, Петрозаводскъ, Вышній-Волочекъ и др.... Въ Таганрогѣ и Ростовѣ на Дону этотъ налогъ обратился въ натуральную повинность относительно ломовыхъ извощиковъ, которые должны были при каждомъ въѣздѣ въ городъ и выѣздѣ изъ него ввести возъ щебня для мостовой; впрочемъ вмѣсто этого можно было внести 12 коп. серебромъ, за это извощики могли безденежно пасти своихъ лошадей на городскомъ выгонѣ. Постановленіе это имѣло мѣсто въ 1860 году. 2 П. С. З. № 36358. Въ Москвѣ и Петербургѣ извощики кромѣ того обложены были сборомъ съ «колодъ». Въ 1835 г. въ Петербургѣ—10 р. съ колоды 2 П. С. З. № 8577, § 43. Въ 1853 году онъ уменьшенъ до 3 руб.; тамъ же, № 27657. Москва—тамъ же, № 8942, § 19.

[3]) 2 П. С. З. № 8577, § 34; minimum 100 рублей, maximum 300 за навигаціонное время; и № 31706.

ходъ ихъ сквозь мосты, построенные и содержимые на счетъ города [1]); наконецъ, къ третьей категоріи этого рода сборовъ городскихъ относятся всѣ сборы въ сущности то не съ судовъ, а съ тѣхъ товаровъ, которые ими транспортируются. Основаніемъ этого послѣдняго сбора съ судовъ служатъ или цѣнность товара, или вѣсъ его, или мѣсто, къ которому причаливается судно и т. п. [2]). Къ промысловымъ же сборамъ слѣдуетъ отнести и такого рода сборы, какъ сборы съ товаровъ, привозимыхъ въ городъ, или вывозимыхъ изъ него, все равно какимъ путемъ, или только провозимыхъ черезъ него, очищаемыхъ въ немъ пошлинами и т. п. [3]). Нельзя кажется не видѣть по преимуществу промысловой характеръ и въ такихъ городскихъ сборахъ, какъ сборъ во многихъ городахъ съ протеста векселей и явки заемныхъ писемъ, заключенія контрактовъ и т. п.; такъ какъ этого рода

---

[1]) С.-Петербургъ 1821 года—1 П. С. З. № 28828: отъ 10 до 2 р. съ судна. Кіевъ 1806 года—1 П. С. З. № 22231. Калуга—2 П. С. З. № 10364, § 64. Вологда, тамъ же, № 12878, § 16 и др.

[2]) Въ Петербургѣ въ 1834 году этого рода сборъ установленъ на суда, останавливающіяся въ Обводномъ каналѣ—2 П. С. З. № 7315. Въ Одессѣ—1 П. С. З. № 29826, а, п. 1 и б, п. 3 и 4 и 2 П. С. З. № 34656, § 10 и 11. Астрахань—1 П. С. З. № 23537, § 2; № 30295, § 13 и 14 и 2 П. С. З. № 5863. Пермь—2 П. С. З. № 33235: 0, 1% съ цѣны груза. Саратовъ—тамъ же, № 12128, § 63. Казань—тамъ же, § 32. Кострома—1 П. С. З. № 27030, I. Въ Вологдѣ и Симбирскѣ сборъ съ судовъ—камнемъ для мостовой; 2 П. С. З. № 12878, § 17—19. Тамъ же, № 7866. Кременчугъ и посадъ Крюковъ—тамъ же, № 8542. Нижній-Новгородъ—тамъ же, № 8691 и др.

[3]) 2 П. С. З. № 7229; № 17244: устанавливается сборъ съ товаровъ отправляемыхъ изъ Бердянска за границу; нѣсколько времени спустя онъ увеличенъ для погашенія городскаго долга—тамъ же, № 27347, а потомъ установленъ и навсегда, тамъ же, № 32557. См. также № 8942, § 26 и № 33780 и др. 5 марта и 24 іюня 1848 г. въ Петербургѣ устанавливается опредѣленная пошлина со всѣхъ привозимыхъ товаровъ спеціально на погашеніе долга по постройкѣ постояннаго моста и набережной. Въ 1864 году, 18 мая (2 П. С. З. № 40879) сборы этого рода отмѣняются во всѣхъ портовыхъ городахъ—Архангельскѣ, Одессѣ, Таганрогѣ и др.; взамѣнъ этого каждый изъ этихъ городовъ получаетъ изъ государственнаго казначейства ежегодно сумму, равную средней сложности этого сбора въ каждомъ городѣ за послѣдніе три года. См. также № 41912.

сдѣлки въ первую половину настоящаго столѣтія имѣли мѣсто почти только въ средѣ торгово-промышленнаго населенія. Этого рода сборъ былъ установленъ въ одномъ и томъ же размѣрѣ почти вездѣ, гдѣ онъ существовалъ [1]). Въ Архангельскѣ, «пріемля во уваженіе какъ удобности порта къ производству значительной торговли, такъ и затрудненія, доселѣ стѣснявшія оную» законодатель, въ видѣ льготы городскому обществу, постановилъ въ 1820 году, чтобы всякій купецъ, «вновь поселяющійся» въ Архангельскѣ, входящій въ составъ его общества, вносилъ въ пользу города единовременно—«ту самую сумму, какую бы онъ долженъ заплатить въ казну съ объявленнаго своего капитала, а мѣщанинъ пятьдесятъ рублей»; тотъ же самый сборъ устанавливается и съ мѣстныхъ купцовъ при каждомъ переходѣ изъ низшей гильдіи въ высшую [2]). Если всѣ, до сихъ поръ перечисленные сборы взимались съ промышленниковъ, причемъ самымъ объектомъ обложенія служилъ никакъ не самый личный трудъ; то тѣ сборы, къ которымъ перейдемъ теперь, наоборотъ—такіе

---

[1]) Этотъ размѣръ—$^1/_2$% съ протеста векселей и $^1/_4$% съ заемныхъ писемъ. Особый сборъ съ заключенія различнаго рода контрактовъ, предъявляемыхъ у маклеровъ и всякаго рода актовъ, свидѣтельствуемыхъ у нотаріусовъ. Петербургъ—1 П. С. З. № 28220. Москва, тамъ же, № 29423, § 37 и 2 П. С. З. № 8577 и 8942. Вятка, тамъ же, № 2521. Казань—1 П. С. З. № 30552, § 48 и 49. Симбирскъ—2 П. С. З. № 4802, § 48—53. Кіевъ—тамъ же, № 4803, § 63. Существовалъ сборъ и въ Воронежѣ, Астрахани, Вологдѣ, Калугѣ, Саратовѣ, Нижнемъ-Новгородѣ и др. Въ этомъ послѣднемъ городѣ (1 П. С. З. № 29368, 2 П. С. З. № 1471) ради избѣжанія этихъ сборовъ стали предъявлять векселя и т. п. въ уѣздныхъ городахъ губерніи, почему и было постановлено, что векселя и т. п., выданные въ Нижнемъ-Новгородѣ, должны подлежать сборамъ и въ уѣздныхъ городахъ въ пользу Нижн.-Новгорода. См. 2 П С. З. № 5205. Къ этого рода сборамъ можно подвести сборъ «съ представленія ко взысканію закладныхъ на недвижимыя имущества». Этотъ сборъ—общій. Св. Зак. 1842 т. X, ст. 718. См. также 2 П. С. З №№ 15108 и 26387. Въ 1849 г. въ «Инстр. для составл. утвержд. и исполн. гор. росписей» министерство устанавливаетъ сборъ съ векселей въ $^1/_4$% при предъявленіи ихъ къ засвидѣтельствованію—§ 146. См. Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. V, стр. 75.

[2]) П. С. З. № 28123, §§ 4 и 6.

въ которыхъ объектомъ ихъ является именно личный трудъ. Сборы эти не менѣе разнообразны, чѣмъ и предъидущіе; комитеты, ихъ изобрѣтавшіе, дошли въ этомъ отношеніи до виртуозности, можно сказать; городъ получалъ доходы со всякаго рода личнаго труда, начиная съ маклеровъ и нотаріусовъ, кончая рабочими на фабрикахъ, служителями въ трактирахъ и т. п.[1]). Къ этого же рода сборамъ съ личнаго труда слѣдуетъ отнести и сборы въ пользу города съ адресныхъ билетовъ, какъ это имѣло мѣсто въ Петербургѣ и Москвѣ [2]).

Но всѣхъ этихъ обильныхъ по ихъ разнообразію налоговъ, видимо, не ставало на удовлетвореніе всѣхъ городскихъ потребностей. Источниковъ искали вездѣ и во всемъ [3]); прибѣгали къ крайне случайнымъ изъ нихъ; къ такимъ, напр., какъ продажа имущества съ аукціона, съ которой взимался опредѣленный процентъ [4]); или къ такому необильному источнику, какъ, напр.,

---

[1]) Въ 1835 году въ Петербургѣ установленъ сборъ въ пользу города съ маклеровъ и нотаріусовъ—по 200 руб. въ годъ—2 П. С. З. № 8577, § 20, (то же въ Одессѣ—тамъ же, № 34656; § 3); съ браковщиковъ въ портѣ—тамъ же, § 16—по 5% съ годоваго дохода; съ артельщиковъ, дрягилей и т. п.—Тамъ же, § 24. Взимался сборъ съ прикащиковъ и сидѣльцевъ. 2 П. С. З. №№ 4897, 12128, § 58; 32911, § 1 и др. Въ огромномъ большинствѣ городовъ сборомъ облагались всѣ подмастерья и даже ученики каждаго ремесла. См. всѣ постановленія о сборѣ съ ремесленниковъ-хозяевъ и 2 П. С. З. № 12878, § 26, касающійся Вологды, гдѣ устанавливается сборъ со всѣхъ служащихъ въ трактирахъ и т. п. заведеніяхъ отъ 1 до 10 рублей; съ такъ наз., «мальчиковъ» взимается по 2 р. 50 к. въ годъ—§ 30; облагаются сборомъ всѣ работающіе на фабрикахъ—мужчины по 2 руб.. а женщины и дѣти по 1 рублю—§ 31. Въ Нижнемъ-Новгородѣ сборомъ облагаются крестьяне, занимающіеся пилкой досокъ—«пильщики»—по 10 р. сер. съ пилы—2 П. С. З. № 1471, § 28 и др.; облагались сборами такъ наз., штукмейстеры, акробаты и т. п.—2 П. С. З. № 8577, § 42; № 8706, 10364, 12128, 4803 и др.

[2]) 1 П. С. З. № 29423, § 39. О сборѣ съ промышленниковъ вообще см. также «Матер. относ. до нов. общ. устр.» I, 386—396.

[3]) Во всѣхъ городахъ напр., устанавливался сборъ за клейменіе мѣръ и вѣсовъ и вымѣриванье и взвѣшиванье на общественныхъ мѣрахъ и вѣсахъ.

[4]) Петербургъ, Москва, Нижній-Новгородъ—1 П. С. З. №№ 28220; 29368 и 29423 и 2 П. С. З. № 2521 и др.

лоттереи [1]). Комитеты объ уравненіи городскихъ повинностей откопали во многихъ городахъ еще такой, едвали особенно богатый, источникъ, какъ нарушеніе чисто полицейскаго предписанія обязанности домовладѣльцевъ объявлять въ полицію о всѣхъ пріѣзжающихъ въ городъ и у нихъ останавливающихся и уѣзжающихъ изъ него [2]). Этотъ послѣдній сборъ самимъ законодателемъ относится къ категоріи такъ называемыхъ «случайныхъ и непредвидимыхъ» доходовъ города, куда относятся кромѣ того всякаго рода штрафы и вычеты со служащихъ по выборамъ, взысканія за нарушеніе хозяевами трактирныхъ и т. п. заведеній правилъ о содержаніи этихъ послѣднихъ; штрафовъ съ содержателей городскихъ оброчныхъ статей, съ владѣльцевъ скота, пойманнаго на улицахъ, и наконецъ, выморочныя имѣнія купцовъ и мѣщанъ [3]).

---

[1]) Почти вездѣ установленный сборъ этотъ опредѣлялся 0, 1 всего лоттерейнаго сбора.—1 П. С. З. № 28220—Петербургъ; тамъ же, № 30552, § 55—56—Казань; Вятка—2 П. С. З. № 2521, § 44. Симбирскъ, тамъ же, № 4802, § 35—36. Воронежъ, Херсонъ, Харьковъ, Саратовъ, Вологда, Семипалатинскъ и др.

[2]) Этотъ сборъ установленъ въ цѣломъ рядѣ городовъ западной Сибири—2 П. С. З. № 43294; въ нѣкоторыхъ городахъ смоленской губ. тамъ же, № 43295; псковской губ.—тамъ же, № 43448; см. также №№ 33906, 43700, 44318, 44411, 44672, 44093, 44810, 44893, 44905, 44936, 44987, 45096, 45168, 45296, 45350 и др.

[3]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о гор. хоз., ст. 58. Тоже и въ большинствѣ «частныхъ постановленій» о городскихъ доходахъ и расходахъ. Почему бы и эти всѣ доходы не отнести къ доходамъ, уступленнымъ городамъ государствомъ. Изъ этой статьи видно, что законодатель какъ бы намѣренъ раздѣлить всѣ доходы города на обыкновенные и случайные. Въ инструкціи 1849 г. министерство дѣлитъ всѣ городскіе доходы на «обыкновенные», къ которымъ оно относитъ всѣ разсмотрѣнные въ текстѣ доходы съ имущества и промысловые и только что приведенные случайные и «чрезвычайные», къ которымъ относитъ все, получаемое отъ продажи городскихъ имуществъ, отъ выморочныхъ имѣній, поступающихъ въ собственность города, сбора съ обывательскихъ книгъ, добровольныхъ пожертвованій; займы, пособія изъ земскихъ сборовъ—§§ 5—17. «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ», т. V, стр. 9—10. О «случайныхъ доходахъ» см. также, «Матер. относ. до нов. гор. общ. устр.», т. I, стр. 412—415.

Всматриваясь ближе въ эту пеструю массу городскихъ сборовъ, нельзя не замѣтить, что очень многіе изъ нихъ городскими собственно можно назвать развѣ лишь потому, что они идутъ на покрытіе тѣхъ расходовъ, которые признаны законодателемъ городскими; да пожалуй потому еще, что взимаются они въ большинствѣ случаевъ городскими выборными. Въ сущности этого рода сборы являются сборами чисто государственными: государство уступаетъ городу часть своихъ доходовъ просто въ виду несостоятельности послѣдняго покрывать собственными средствами всѣ городскіе расходы. Въ самомъ дѣлѣ, почему слѣдуетъ называть городскими, а не государственными по ихъ существу всѣ такіе сборы, какъ съ векселей напр., и всякаго рода актовъ, съ товаровъ, и т. п.; самъ законодатель такого рода сборы называетъ «доходами, предоставленными городамъ отъ казны» [1].

Вотъ, думаемъ, всѣ источники городскихъ доходовъ. Завѣдываніе ими законодатель, какъ мы видѣли, прямо передаетъ городскому выборному учрежденію—шестигласной думѣ или замѣняющей ее ратушѣ, относя все касающееся доходовъ къ городскому хозяйству, которое состоитъ именно въ вѣдѣніи этихъ учрежденій. Но какъ же дума вѣдаетъ городскіе доходы, по отношенію къ ихъ источникамъ, размѣру и т. п.? Можетъ ли она сама, стре-

[1]) Къ такимъ доходамъ Уст. о гор. хоз. относитъ нѣкоторые изъ приведенныхъ нами въ текстѣ сборовъ, какъ напр., съ протеста векселей, явки заемныхъ писемъ и т. п. (ст. 56) и за бандероли для продажи спичекъ (ст. 57);—наконецъ, городу отпускается прямо изъ казначейства опредѣленный % (одинъ) съ акцизнаго сбора, получаемаго казной въ городской чертѣ, статья 49. Также 1 П. С. З. № 26810 и др. Почему же такимъ же сборомъ не считать и сборы съ провозимыхъ товаровъ, которые, мы видѣли, въ концѣ концовъ также замѣнены выдачей извѣстной суммы изъ государственнаго казначейства; сбора съ пиво-и медоваренья и т. п.? Къ такимъ же отъ казны уступаемымъ доходамъ законодатель справедливо относитъ и сборы за клейменіе мѣръ и вѣсовъ и взвѣшиванье и перемѣръ всякаго рода товаровъ и продуктовъ на общественныхъ мѣрахъ и вѣсахъ. Тамъ же, ст. 50—52. См. также почти всѣ частныя положенія о доходахъ и расходахъ городовъ. Въ пользу же городовъ казна уступаетъ такой «случайный» доходъ, какъ уплата иностранцами трехгодичной подати, при выѣздѣ ихъ изъ Россіи «съ семействомъ и имѣніемъ своимъ». Тамъ же, ст. 55.

мясь удовлетворить сознанныя обществомъ городскимъ потребности, изобрѣтать, открывать источники для этого удовлетворенія, изобрѣтать, такъ, сказать объекты обложенія, устанавливать самый размѣръ сбора? Нѣтъ. Вся дѣятельность городскихъ учрежденій по отношенію ко всѣмъ безъ исключенія родамъ и видамъ доходовъ ограничивается лишь сборомъ ихъ, да и то не всѣхъ. Всѣ сборы безъ исключенія устанавливаются по отношенію къ предмету обложенія, ихъ размѣру—правительствомъ, путемъ или законодательнымъ, или административнымъ. Мы не будемъ приводить здѣсь въ подтвержденіе никакихъ цитатъ. Это подтвержденіе—въ каждомъ изъ тѣхъ частныхъ постановленій, которыя мы привели, быть можетъ, болѣе чѣмъ въ достаточномъ количествѣ. Думѣ не принадлежало даже право иниціативы, которымъ пользовались прямо комитеты, устроенные въ теченіе царствованіе императора Николая во всѣхъ, какъ мы видѣли, городахъ. Эти комитеты обыкновенно составляли планы и проэкты или лучше соображенія о всевозможныхъ сборахъ, внѣ всякаго вліянія думы, которые и представлялись въ министерство внутр. дѣлъ, гдѣ уже и обращались въ проэкты, шедшіе на разсмотрѣніе и утвержденіе государственнаго совѣта [1]); въ губернскихъ городахъ, гдѣ почему либо комитеты не существовали такія «соображенія» составлялись прямо начальниками губерній, которые также представляли ихъ въ министерство [2]). Такимъ образомъ, городскія учрежденія, а стало быть, и само городское общество совершенно устранялось отъ всякаго участія въ обложеніи городскихъ обывателей сборами въ пользу города [3]). Правда въ со-

---

[1]) См. напр. 2 П. С. З. № 4219, т. V, въ прибавленіяхъ; тамъ же, № 10364; № 6487 и др.

[2]) Напр., тамъ же, № 9303.

[3]) До 1828 года встрѣчались de facto случаи обложенія городскихъ обывателей извѣстными сборами, но въ этомъ году этого фактическаго права своего думы лишены были по поводу донесенія владимірскаго губернатора объ установленномъ въ нѣкоторыхъ городахъ его губерніи такимъ путемъ «площадномъ сборѣ»; думамъ внушено было, «чтобы онѣ отнюдь сами собою никакихъ поборовъ не установляли, а входили бы о нуждахъ своихъ съ представленіями къ начальнику губерніи». 2 П. С. З. № 2263. Это опредѣленіе цѣликомъ

ставъ комитетовъ, какъ мы видѣли, входятъ выборные отъ сословій; но въ лицѣ ихъ можно видѣть участіе въ данномъ дѣлѣ самого города развѣ только съ очень безцеремонной натяжкой. Да по отношенію ко многимъ видамъ сборовъ участіе думы въ ихъ установленіи было бы по меньшей мѣрѣ странно: не было бы ничего удивительнаго, еслибъ дума пользовалась правомъ облагать городскихъ обывателей, пользующихся правами самоуправленія, извѣстными сборами въ пользу города; но было бы болѣе чѣмъ удивительно, еслибъ дума обладала правомъ законодательной власти по отношенію ко всему населенію государства; а имѣя право устанавливать такіе налоги, какъ съ протеста векселей, съ товаровъ, бандеролей и т. п., она именно обладала бы такимъ правомъ. Все участіе думы въ данномъ дѣлѣ все ея «завѣдываніе» городскими доходами, ограничивалось раскладкой нѣкоторыхъ сборовъ, какъ, напр., оцѣночнаго съ недвижимой собственности, и взиманіемъ почти всѣхъ; я говорю почти, потому, что нѣкоторые сборы какъ напр. съ актовъ и т. п. даже и взимались не городскими учрежденіями, а такими, какъ казенныя палаты, нотаріусы и др., которые уже и передавали ихъ этимъ учрежденіямъ. Думы не только не имѣли права по собственной иниціативѣ облагать городскихъ обывателей какими либо сборами, но не могли, какъ увидимъ далѣе, сколько нибудь самостоятельно распоряжаться городской казной, образовавшейся изъ всѣхъ этихъ доходовъ; онѣ не могли этого потому что и само городское общество, органами котораго они являлись, не могло этого.

Теперь, разсмотрѣвъ всѣ городскіе доходы, ихъ источники, обратимся къ расходамъ города, къ вопросу о тѣхъ предметахъ, потребностяхъ и нуждахъ, которыя удовлетворялись городомъ изъ этихъ его доходовъ. Разсматривая вопросъ о расходахъ города, составляющихъ, какъ мы видѣли по дѣленію предметовъ вѣдомства думъ, установленному сводомъ, лишь часть вопроса о городскомъ хозяйствѣ, мы вмѣстѣ съ тѣмъ уже eo ipso должны

вошло въ Св. Зак.; см. изд. 1832 г. т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 9; 1842 г., тамъ же, ст. 10 и 1857—ст. 10 же.

будемъ остановиться въ сущности-то на нѣкоторыхъ изъ функцій городскихъ учрежденій; такъ какъ именно на отправленіе этихъ-то функцій и поглощаются городскіе доходы.

И при изученіи даннаго вопроса приходится обратиться не только по преимуществу, но, пожалуй исключительно, къ тѣмъ отдѣльнымъ или «частнымъ» постановленіямъ, которыя имѣли мѣсто по отношенію къ отдѣльнымъ городамъ и разбросаны по всему полному собранію законовъ за настоящее столѣтіе.

Сводъ законовъ дѣлитъ всѣ городскіе расходы на три группы по предметамъ или потребностямъ, на удовлетвореніе которыхъ эти расходы употребляются; приэтомъ законодатель не знаетъ различія между потребностями городскими и обще-государственными, многіе изъ которыхъ удовлетворяются, какъ увидимъ, изъ городскихъ же доходовъ; законодатель дѣлитъ городскіе расходы такъ: а) расходы «на содержаніе мѣстъ и лицъ городскаго управленія»; все равно, есть это управленіе общественное или правительственное; какъ виды этого управленія онъ перечисляетъ—хозяйственное, судебное и полицейское управленія; б) «расходы по строительной части» и наконецъ, в) «расходы на богоугодныя и учебныя заведенія» [1]. Въ частныхъ положеніяхъ для отдѣльныхъ городовъ законодатель знаетъ и другое дѣленіе, или лучше сказать подраздѣленіе только что приведеннаго. Это дѣленіе расходовъ покоится чисто, такъ сказать, на канцелярской подкладкѣ: ихъ дѣлятъ потому, вносятся ли они въ штаты и годовыя росписанія доходовъ и расходовъ города въ опредѣленномъ на весь годъ размѣрѣ, или же могутъ измѣняться въ каждой отдѣльной смѣтѣ, смотря по состоянію «цѣнъ на матеріалы, подлежащіе исправленію». Понятно, что теоретически оно не имѣетъ никакого значенія [2]. Мы всѣ расходы, какъ это сдѣлано относительно предметовъ вѣдомства,

---

[1]) Изд. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о г. хоз., ст. 59. Тоже дѣленіе и по изданіямъ 1832 и 1842 годовъ. Тамъ же, ст. 43 и 59.

[2]) «Городскіе расходы дѣлятся на постоянные и измѣняющіеся, на ежегодные и единовременные», говорится въ одномъ изъ частныхъ положеній «о городскихъ доходахъ и расходахъ». 2 П. С. З. № 6487, § 67. Слѣдующій параграфъ того же положенія говоритъ: «расходы постоянные опредѣляются штатомъ и росписаніемъ; из-

раздѣлимъ на расходы, идущіе на удовлетвореніе нуждъ и потребностей самого города, какъ общественно-административной единицы, расходы общественные, городскіе въ этомъ смыслѣ; и расходы, которыми удовлетворяются нужды и потребности по существу своему ни въ какомъ случаѣ не общественные, городскіе только, а по премуществу, если не исключительно, общегосударственные. Къ этимъ двумъ категоріямъ и пріурочимъ мы всѣ тѣ разнообразные городскіе, въ широкомъ, именно въ томъ смыслѣ, что они исходятъ изъ городской кассы; расходы, съ которыми встрѣтимся въ уставѣ о городскомъ хозяйствѣ и частныхъ положеніяхъ объ этомъ хозяйствѣ каждаго отдѣльнаго города. Какъ этого, такъ и дѣленія на обязательные и необязательные законодатель не знаетъ: его не существовало; всѣ расходы, установленные уставомъ о городскомъ хозяйствѣ или частными о немъ положеніями одинаково для города de jure обязательны. De facto, разумѣется, расходы на такія, напр., чисто обще-государственныя потребности, какъ устройство казармъ, содержаніе полиціи и т. п., были болѣе обязательны, стояли на первомъ планѣ, не могли быть не сдѣланы; но de jure, повторяемъ, всѣ расходы, внесенные «въ штаты или росписаніе» одинаково обязательны. Законодатель въ одномъ изъ указовъ по поводу «установленія порядковъ въ расходахъ петербургской думы» рекомендуетъ военному генералъ-губернатору между прочимъ наблюдать, чтобъ при расходованіи городскихъ денегъ «различаемы были предметы необходимые, полезные и къ украшеніямъ относящіеся»; и чтобъ первымъ всегда отдавалось предпочтеніе предъ вторымъ, вторыми предъ третьими [1]. Но

мѣняющіеся—смѣтою и зависятъ отъ возвышенія или пониженія цѣнъ на матеріалы, подлежащіе исправленію». Тамъ же, ст. 68. См. такъ же № 2521, § 51 и 52; послѣдній видитъ «ежегодные въ тѣхъ и другихъ (постоянныхъ неизмѣняющихся) относительно къ продовольствію; единовременные же—въ устраненіи недостающаго къ существеннымъ потребностямъ». См. также № 2735 § 38; № 1471, § 50, 51; и вообще всѣ частныя положенія о доходахъ и расходахъ.

[1]) 2 П. С. З. № 1688, п. 2. Инструкція министерства вн. дѣлъ 1849 г. уже обобщаетъ это дѣленіе расходовъ, признавая ихъ «трехъ родовъ: необходимые, полезные и къ украшенію относящіеся». Причемъ третьи допускаетъ (относя, къ нимъ, между прочимъ, «публич-

это—во первыхъ, только рекомендуется при составленіи смѣтъ; а во вторыхъ, разъ въ эту смѣту попали расходы «къ украшеніямъ относящіеся» они стали столько же для думы обязательными, какъ и расходы на предметы необходимые.

Обратимся сначала къ расходамъ первой категоріи, т. е. къ расходамъ, идущимъ на удовлетвореніе потребностей чисто общественно-городскихъ. Само собою разумѣется, что содержаніе самыхъ учрежденій общественныхъ, вѣдающихъ общественно-городское управленіе, ложится однимъ изъ первыхъ расходовъ на городское общество. Городъ содержитъ магистраты, бургомистровъ, ратмановъ и прочихъ лицъ, которымъ «по городской службѣ жалованье положено» [1]); опредѣлить категорически, кому именно изъ лицъ служащихъ по городскому общественному управленію въ тѣсномъ смыслѣ этого слова оно «положено», не совсѣмъ легко. Для этого опять приходится обращаться къ частнымъ положеніямъ полнаго собранія законовъ, къ штатамъ, приложеннымъ къ этимъ положеніямъ; ни уставъ о городскомъ хозяйствѣ, ни «общія учрежденія городскаго общественнаго управленія» ни слова не говорятъ о вознагражденіи этихъ должностныхъ лицъ [2]). Всѣ лица, участвовавшія по выборамъ отъ

ные сады») лишь въ тѣхъ городахъ, гдѣ за удовлетвореніемъ необходимыхъ и полезныхъ потребностей «остаются большіе остатки». Ст. 248. «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ, т. V, стр. 109. На этомъ основаніи одному изъ городовъ въ 1858 г. отказано было министерствомъ въ устройствѣ «загороднаго сада». Сборн. цирк. и инстр. вн. дѣлъ. Изд. Чудовскаго, т. I, стр. 58.

¹) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, уст. о г. хоз., ст. 60. Это постановленіе почти буквальное повтореніе 152 статьи положенія 1785 года: «законные городовые расходы суть: 1) содержаніе магистратовъ и прочихъ людей, коимъ по городской службѣ жалованье опредѣлено». Въ уставѣ о службѣ по выборамъ говорится, что служащіе по городскимъ выборамъ отъ казны жалованья не получаютъ, а получаютъ его «отъ общества по собственному его опредѣленію и соразмѣрно его способамъ и приличію съ утвержденія министра вн. дѣлъ». Св. Зак. 1832 г., т. III, ст. 974. Тоже и въ изд. 1857 года, ст. 431, книга II.

²) Въ статьѣ 431 «устава о сл. по выборамъ» рѣчь идетъ несомнѣнно о служащихъ по выборамъ въ государственныхъ учрежденіяхъ, именно магистратахъ, банкахъ и т. п. Доказательствомъ этого служитъ во первыхъ, примѣчаніе къ этой статьѣ въ изданіи Св. Зак.

городскихъ сословій въ павловскихъ городскихъ учрежденіяхъ—ратгаузахъ—получали жалованьѣ изъ городскихъ доходовъ [1]). По возстановленіи екатерининскихъ городскихъ учрежденій во весь періодъ царствованія Александра I городской голова и члены шестигласной думы жалованья не получали [2]). Не получали этого содержанія и члены городскихъ депутатскихъ собраній [3]). Такимъ образомъ, за это царствованіе подъ служащими по городской службѣ лицами, которымъ «жалованье положено», слѣдуетъ разумѣть лишь канцелярскихъ должностныхъ лицъ, числящихся на государственной службѣ и бургомистровъ и ратмановъ, на содержаніе которыхъ въ Петербургѣ въ 1804 году отпускалось въ годъ первымъ по 186, а вторымъ по 140 рублей [4]). Но кажется, придется согласиться съ утвержденіемъ за-

---

1857 г., въ которомъ идетъ рѣчь именно объ этихъ должностяхъ; а во вторыхъ—въ томъ, что статья эта составлена на основаніи указа 1787 г. о томъ чтобы члены магистратовъ содержались на счетъ города, а не казны; и высочайше утвержден. мнѣнія гос. совѣта 1829 года, изъ коего она именно цѣликомъ и взята и которое очевидно говоритъ о такого же рода выборныхъ, такъ какъ идетъ рѣчь о купцахъ 3 и 2 гильдій, избираемыхъ по преимуществу въ этого рода должности.

[1]) Напр., см. 1 П. С. З. № 19326, въ текстѣ и вѣдомости о ежегодныхъ городскихъ расходахъ.

[2]) См. напр. табель доходовъ и расходовъ въ Петербургѣ за 1804 годъ, гдѣ говорится лишь о содержаніи городской думы, подъ которымъ разумѣется содержаніе собственно ея канцеляріи.—1 П. С. З. № 21131. См. роспись города Воронежа за тотъ же годъ. Тамъ же, № 21314. Въ 1806 году въ табели о расходахъ Москвы содержаніе думы, т. е. ея канцеляріи, отнесено не на «общіе городскіе доходы, а лишь на счетъ одного купечества». Тамъ же, № 22030, примѣч. въ таб. расходовъ. Пониманіе подъ содержаніемъ думы содержанія ея канцеляріи слѣдуетъ прямо, напр., изъ того же № 22030, гдѣ выраженіе «содержаніе думы» замѣнено выраженіемъ «на канцелярію думы». См. также 1 П. С. З. № 28220—доходы и расходы С.-Петербурга; вообще ни въ одномъ изъ подобныхъ указовъ, когда рѣчь идетъ о содержаніи думы ничего не говорится о городскомъ головѣ или ея гласныхъ, а лишь о ея канцеляріи.

[3]) Изъ городскихъ доходовъ содержалась канцелярія этого учрежденія. См. всѣ приведенныя въ предъидущемъ примѣчаніи указы и др., напр., №28828, 29423 и др.

[4]) 1 П. С. З. № 21131. Почти во всѣхъ другихъ указахъ о до-

писки министерства «объ устройствѣ городскаго хозяйства», что жалованье этимъ выборнымъ должностнымъ лицамъ въ дѣйствительности нигдѣ, кромѣ остзейскаго края и западныхъ губерній, до самаго закрытія магистратовъ не выдавалось [1]); и что приведенный только что случай есть только одно изъ немногихъ исключеній. По общему правилу, очевидно, и въ царствованіе императора Николая ни городской голова съ гласными de jure, ни члены магистратовъ de facto не получали отъ города содержанія за отправленіе своихъ обязанностей [2]); но мы встрѣчаемся въ этомъ отношеніи съ однимъ исключеніемъ въ 1844 году: въ одномъ изъ посадовъ псковской губерніи (Солецкомъ) всѣмъ выборнымъ должностнымъ лицамъ общественнаго управленія, организованнаго на началахъ городскаго, по проэкту министра внутр. дѣлъ, прошедшему комитетъ министровъ и государственный совѣтъ и утвержденному императоромъ, назначено изъ городскихъ доходовъ жалованье въ опредѣленномъ проэктомъ размѣрѣ; но приэтомъ для оплаты этого жалованья установленъ министромъ особый денежный сборъ «съ находящихся въ посадѣ раскольниковъ» [3]). Относительно городскихъ головъ и членовъ шестигласной думы нѣтъ никакого сомнѣнія, что они вознагражденія de jure, по закону, не получали, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда оно, какъ въ только что приведенномъ, прямо назначено закономъ.

ходахъ и расходахъ говорится просто о содержаніи магистрата, но подъ этимъ быть можетъ слѣдуетъ разумѣть и жалованье его выборнымъ членамъ, какъ это слѣдуетъ, напр., изъ указа о доходахъ и расходахъ Симбирска, гдѣ прямо говорится о жалованьи членамъ магистрата. 1 П. С. З. № 22469, § 11; но здѣсь рѣчь идетъ о бывшихъ членахъ магистрата только.

[1]) «Матеріалы, относ. до нов. обществен. устр. въ гор. имперіи», т. I, стр. 325, прим. 1.

[2]) Кромѣ полнаго умолчанія закона можно указать въ подтвержденіе и на то еще, что во всѣхъ проэктахъ новаго городскаго устройства говорится о необходимости жалованья.

[3]) 2 П. С. З. № 18399. Посадскій голова получаетъ 550 р., гласные по 300 р., туже сумму—бургомистры; ратманы по 250 р. Приэтомъ жалованье получается «наличными членами» лишь за время, «когда они дѣйствительно занимаются общественными дѣлами». А во время ихъ отсутствія его получаютъ лица, ихъ замѣняющія. Тамъ же, приложеніе.

Но de facto, въ дѣйствительности, едва ли вездѣ эти должностныя лица несли свою службу безмездно. Въ Петербургѣ, покрайней мѣрѣ, по справкамъ наведеннымъ министерствомъ вн. дѣлъ оказалось, что «петербургское купеческое общество» положило городскому головѣ и гласнымъ опредѣленное содержаніе [1]. Тоже самое нужно сказать и объ остальныхъ выборныхъ должностныхъ лицахъ, въ родѣ старостъ сословныхъ, базарныхъ смотрителей и т. п. [2]. Но на сколько это незаконное правило вознаграждать выборныхъ должностныхъ лицъ широко было распространено, мы не беремся сказать за почти полнымъ неимѣніемъ данныхъ, такъ сказать, изъ дѣйствительной общественной жизни городовъ.

За устраненіемъ изъ статьи городскихъ расходовъ на содержаніе общественныхъ учрежденій вообще такого расхода какъ вознагражденіе выборнымъ должностнымъ лицамъ, вся эта статья ограничится лишь содержаніемъ канцелярій шестигласныхъ думъ, ратушъ, магистратовъ, депутатскихъ собраній и различныхъ временныхъ коммиссій и комитетовъ; и тѣхъ общественныхъ зданій, въ которыхъ помѣщаются учрежденія [3]; къ этому необходимо

---

[1] Хоз. деп., дѣло № 1314 по 1 столу, 2 гор. отдѣл., ч. I. Городскому головѣ было положено 1714 р. въ годъ, а гласнымъ—по 286 р.

[2] Тамъ же: мѣщанскіе старосты, депутаты для сбора недоимокъ, базарные смотрители и т. п. получаютъ пособія изъ городскихъ суммъ. Это пособіе получилъ и одинъ гласный отъ мѣщанскаго общества, впрочемъ, по сословно-общественному приговору. Оказывается и цэхи платятъ своимъ головамъ и старшинамъ опредѣленное жалованье. Приэтомъ въ справкѣ оговариваются, что это не жалованье, а просто награда «за труды, за оправданіе довѣрія». Въ солецкомъ посадѣ также, по проэкту министра получаютъ содержаніе купеческій и мѣщанскій старосты. 2 П. С. З. № 18399.

[3] См. 1 П. С. З. № 21131; въ Москвѣ на содержаніе канцеляріи городск. думы—16770 (ассигн.); собранія депутатовъ и старостъ—6300 р.; тамъ же, № 21314; въ Воронежѣ—на городскую думу—642 р. 64 к.; тамъ же, № 22030. Тамъ же, № 30288 (г. Корсунь) II, б. и 30295, II, 2, 4 и др. 2 П. С. З. № 1471 росписаніе доходовъ и расходовъ по Нижнему-Новгороду» II и V. Тамъ же, № 315, № 6487 приложеніе. Въ Одессѣ оказалась городская библіотека, на содержаніе которой отпускалось въ годъ—3500 руб. (ассигн.)—1834 г.—№ 7589, № 10769: комитетъ объ устройствѣ города (въ данномъ случаѣ Саратова) «имѣетъ присутствіе и канцелярію въ одномъ изъ городскихъ

еще прибавить нѣсколько особыхъ, уже невыборныхъ, должностныхъ лицъ, состоявшихъ въ нѣкоторыхъ городахъ при городскихъ учрежденіяхъ, въ родѣ архитекторовъ, городскихъ священниковъ, докторовъ, оспопрививателей, палачей и т. п., которые также содержатся на счетъ города [1]. Приэтомъ какъ эти, такъ и всѣ вообще служащіе на городской службѣ чиновники получаютъ изъ городскихъ доходовъ пенсіи, а ихъ вдовы и сироты—единовременныя пособія [2]. Обращаясь къ остальной массѣ городскихъ расходовъ или, что тоже, предметовъ вѣденія городскихъ учрежденій, нельзя не различить въ ней двухъ группъ въ достаточной степени характерно одна отъ другой отличающихся; одну группу составляютъ всѣ расходы, направленные къ достиженію извѣстной степени внѣшняго благоустройства, благосостоянія города, выражающагося, напр., въ чистотѣ и благообразіи улицъ, поддержаніи мостовыхъ, мостовъ, постройкѣ бульваровъ, скверовъ; въ учрежденіи различныхъ благотворительныхъ и воспитательныхъ общественныхъ заведеній и т. п.; другая группа расходовъ составляется изъ затратъ общественнаго капитала на

зданій, получая отопленіе по распоряженію думы». § 170. Всѣ вообще строительные комитеты содержатся на счетъ городскихъ доходовъ. Комитетъ о мостовыхъ въ Тулѣ—тоже; см. 2 П. С. З. № 10956, п. 2. Тамъ же, № 12128 § 112; по § 113 на счетъ города же (Саратова) канцелярія особыхъ коммиссій: a) для продажи городскихъ земель; b) для раздачи въ оброкъ городскихъ земель; c) для составленія городской обывательской книги; d) для разбора обывательскихъ дворовыхъ мѣстъ; и § 116.

[1]) См. Св. Зак., Уст. о гор. хоз., ст. 66 и доходы и расходы Астрахани, 1 П. С. З. № 30295, § 44, п. 3: архитекторъ съ помощникомъ; пробирный мастеръ съ ученикомъ; заплечный мастеръ; оспопрививатель; священно- и церковно-служители каѳедр. собора, и т. п.—на содержаніи города; см. также 2 П. С. З. № 12128, § 115; тамъ же, № 13796 и много др.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о г. хоз. ст. 61. Это постановленіе содержится и въ нѣкоторыхъ изъ частныхъ положеній. Оно введено съ 1822 года, сентября 27, высочайше утвержденнымъ постановленіемъ комитета министровъ, которое состоялось вслѣдствіе представленія московскаго воен. генералъ-губернатора о выдачѣ изъ государственнаго казначейства пенсіи секретарю коломенской думы, прослужившему въ ней 35 лѣтъ. 1 П. С. З. № 21190. См. также 2 П. С. З. № 4884.

доставленіе городскому населенію извѣстной степени безопасности какъ личной, такъ и имущественной. По всѣмъ этимъ предметамъ въ сводѣ законовъ мы опять таки находимъ очень и очень немного. Всѣ постановленія объ этомъ—все въ тѣхъ же частныхъ постановленіяхъ. По отношенію къ благосостоянію и благоустройству городовъ онъ ограничивается лишь положеніемъ объ «исправности» мостовыхъ передъ городскими зданіями и зданіями военнаго вѣдомства, на площадяхъ, по «малымъ дорогамъ», ведущимъ черезъ городскія дачи и «переправъ въ городахъ»[1]); къ этому прибавляется нѣсколько тощихъ относительно существа дѣла постановленій о «постройкѣ и починкѣ» городскихъ зданій, ихъ содержаніи [2]); и наконецъ, относительно благотворительныхъ и воспитательныхъ учрежденій постановляется, что каждый городъ долженъ отпускать ежегодно опредѣленную сумму въ пособіе заведеніямъ мѣстнаго приказа общественнаго призрѣнія [3]); причемъ однако «не запрещается городамъ учреждать богоугодныя заведенія изъ собственныхъ средствъ и независимо отъ приказа общ. призрѣнія»[4]); а въ слѣдующей статьѣ это незапрещеніе переходитъ, такъ сказать, въ прямое приказаніе, чтобы каждый городъ «содержалъ и не допускалъ до прошенія милостыни своихъ нищихъ и по тѣлеснымъ недугамъ немогущихъ работать»[5]). Что же касается училищъ, или вообще учрежденій воспитательныхъ, то, опираясь лишь на сводъ законовъ можно подумать, что никакихъ такихъ учрежденій съ 1804 года, въ городахъ на счетъ городовъ не существовало; что они ограничивались въ этомъ отношеніи лишь отпускомъ опредѣленныхъ суммъ въ пособіе къ содержанію отъ казны уѣздныхъ училищъ [6]). Обраща-

---

[1]) Т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 76 и 77.

[2]) Тамъ же, ст. 71 и 78.

[3]) Тамъ же, ст. 81, см. также т. XIII, Уст. общ. призр., ст. 279—281.

[4]) Тамъ же, ст. 82.

[5]) Тамъ же, ст. 83. См. также «уст. о предупр. и пресѣч. преступленій» Св. Зак. т. XIV, ст. 257.

[6]) Тамъ же, ст. 84. А между тѣмъ въ томъ же уставѣ учебныхъ заведеній 1804 г., на который ссылается приведенная статья, идетъ рѣчь о содержаніи городами на свой счетъ приходскихъ училищъ—1 П.

ясь къ частнымъ положеніямъ о доходахъ и расходахъ городовъ, каждаго въ отдѣльности, мы встрѣчаемся, покрайней мѣрѣ въ большихъ городахъ, съ перечисленіемъ очень многихъ предметовъ, вѣдаемыхъ городскими учрежденіями, по отношенію къ ихъ содержанію по этой первой группѣ. Мы видимъ отдѣльныя статьи расходовъ на освѣщеніе улицъ, очистку ихъ, содержаніе набережныхъ, спусковъ, (если въ городѣ есть рѣка), на чистку подземныхъ трубъ, устройство и содержаніе общественныхъ садовъ и аллей, а также бульваровъ, водопроводовъ, переправъ; встрѣчаемъ даже такіе расходы какъ «устроеніе Іордани» и «иллюминованіе въ торжественные дни общественныхъ зданій» [1]). По отношенію къ благотворительнымъ и воспитательнымъ учрежденіямъ въ самомъ широкомъ смыслѣ мы находимъ не мало постановленій о содержаніи на городской счетъ такихъ учрежденій какъ больницы, богадѣльни, гошпитали, дома для умалишенныхъ, школы, театры и т. п. [2]).

С. З. № 21501, ст. 162. Заботы о тѣхъ же приходскихъ училищахъ возлагаются на города и самимъ министерствомъ. «Сборн. цирк. и инстр.», т. I, § 260. См. также Журн. минист. вн. дѣлъ, за 1854 г., ч. IV, стр. 40: предписаніе отъ 5 дек. 1853 г.; и стр. 46. Даже сибирскіе города расходуютъ на приходскія училища—тамъ же, ч. V, стр. 40 и ч. VI, стр. 171 и сл. и др. «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ», т. V, стр. 147.

[1]) См. напр., 1 П. С. З. № 21131, № 22030 и др.; 2 П. С. З. №№ 6487, 12128, 11190, 15026 и масса другихъ; см. также Журн. минист. вн. дѣлъ за 1845 г., ч. XI, стр. 104. Мостовыя на счетъ города содержатся противъ часовень, монастырей и т. п.—2 П. С. З. № 14704. Сводъ законовъ уже запрещаетъ городамъ производить для устройства мостовой сборъ камня или, «взамѣнъ онаго денегъ». Они должны отводить на это необходимую сумму изъ городскихъ доходовъ ежегодно: Уст. строит., ст. 287; кромѣ, однако, тѣхъ исключеній, которыя указаны были нами въ отдѣлѣ о сборахъ и которыя указаны въ ст. 288 того же стр. уст. На свой счетъ города должны содержать бичевники, мосты и перевозы; причемъ эти «сооруженія» находятся въ вѣдѣніи городовъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, «если устройство и ремонтъ ихъ не требуетъ особыхъ технических знаній и искусства». Уст. пут. сообщ., ст 385 и 785.

[2]) См. №№ Свода Зак, приведенные въ предъидущемъ примѣчаніи а также 2 П. С. З. № 875; 3126; 7122; 12833; 15787; 19779; 19780, 21570 и др. Карантины—на счетъ же города—2 П. С. З. № 34656. Въ Харьковѣ

Что касается безопасности городскаго населенія, то въ этомъ отношеніи сводъ законовъ прежде всего возлагаетъ на городскія учрежденія полицію безопасности, почти буквально повторяя по этому поводу опредѣленіе положенія 1785 года: «городская дума, возбраняя все», говорится въ немъ, «что доброму порядку и благочинію противно и сохраняя между жителями миръ, тишину и согласіе, оставляетъ однако же принадлежащее къ дѣламъ собственно полиціи мѣстамъ и чинамъ для того установленнымъ»[1]. Подъ этимъ опредѣленіемъ не слѣдуетъ разумѣть судебную дѣятельность, которую въ концѣ той же статьи устраняетъ изъ вѣдѣнія городскихъ административныхъ учрежденій самъ законодатель. Здѣсь очевидно разумѣются мѣры, имѣющія цѣлью охраненіе личной безопасности городскаго населенія. Но что это за мѣры, законодатель не опредѣляетъ; да такое опредѣленіе было бы совершенно излишне въ виду того, что со временъ еще Петра Великаго полиція безопасности возложена была на особые, чисто правительственные органы [2]. Городъ обязанъ содержать на свой счетъ эти правительственные полицейскіе органы или полицію въ смыслѣ учрежденія «со всѣми принадлежащими къ ней частностями»: т. е. онъ содержитъ на свой счетъ помѣщеніе для полицейскихъ учрежденій и всѣхъ должностныхъ лицъ ея и т. п. [3];

изъ городскихъ доходовъ шло на поддержаніе театра по 3000 р. въ годъ—2 П. С. З. № 22184. Тоже въ Одессѣ въ размѣрѣ 60,000 р. Тамъ же, № 7589, приложеніе; въ Одессѣ и библіотека содержалась на городской счетъ; а также—типографія, ботаническій садъ; кромѣ того городъ отпускалъ по 600 р. въ годъ на состоявшую при ришельевскомъ лицеѣ коммерческую гимназію. Тамъ же. Пособія театру отпускаются въ Кіевѣ, Архангельскѣ и др. Въ Таганрогѣ на городской счетъ учреждена въ 1806 году коммерческая гимназія—1 П. С. З. № 22262.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4444.

[2]) См. мое назв. соч., стр. 301 и слѣд., 355 и сл. и 460 и сл.

[3]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, уст. о г. хоз., ст. 63—65; послѣдняя статья обязываетъ городъ лѣчить на свой счетъ нижнихъ полицейскихъ чиновъ. См. также всѣ вышеприведенныя частныя положенія о доходахъ и расходахъ городовъ, а также 1 П. С. З. № 20653; и др. и 2 П. С. З. № 21168, 22633 и др.... На содержаніе полиціи, впрочемъ шелъ еще опредѣленный % (по 75 коп. съ 1000 р.) съ страховой оцѣн-

приэтомъ подъ полиціей въ данномъ случаѣ разумѣются и жандармы [1]). По отношенію къ охраненію имущественной безопасности городскихъ обывателей по преимуществу законодатель обязываетъ города содержать такъ называемыя пожарныя команды, какъ относительно помѣщеній, такъ и личнаго состава [2]); причемъ городу рекомендуется «при устройствѣ пожарной въ нихъ части наблюдать доброе хозяйство, избѣгая украшеній, видъ только придающихъ и умножающихъ цѣнность» [3]). Весь личный составъ пожарной команды въ городѣ, вмѣстѣ съ этимъ послѣднимъ полиціи стоитъ внѣ всякой зависимости отъ городскихъ учрежденій, будучи подчиненъ высшему полицейскому органу [4]). Такимъ образомъ, всѣ учрежденія по полиціи безопасности, служа исключительно почти интересамъ города, являясь въ силу этого, какъ и того, что содержатся на городской счетъ, учрежденіями городскими исключительно, по ихъ организаціи и подчиненности являются, однако, учрежденіями чисто правительственными; и въ этомъ отношеніи расходы на нихъ служатъ какъ бы переходной ступенью къ тѣмъ городскимъ расходамъ, которые уже по самому существу ихъ не имѣютъ почти ничего общаго съ городскими потребностями и нуждами, т. е. къ расходамъ чисто обще-государственнымъ. Къ нимъ, этой второй категоріи городскихъ расходовъ, мы теперь и обратимся.

Изъ расходовъ города на потребности обще-государственныя

ки. Св. Зак. 1857 г., тамъ же, ст. 69. См. также, 2 П. С. 3. № 21381, 22027 и др Въ продолженіи 1863 года, размѣръ % уменьшенъ до 25 к съ 1000 р. таже ст. 69 устава о г. хоз.

[1]) См. примѣч. къ ст. 68 Устава о г. хоз.; а также многія изъ приведенныхъ частныхъ положеній.

[2]) Тамъ же, ст. 64 и 67 и «уставъ пожарный», статья 8. См. также всѣ указанныя частныя положенія отдѣльныхъ городовъ. До начала восмисотыхъ годовъ пожарная команда даже въ Петербургѣ состояла изъ лицъ, навербованныхъ изъ нисшихъ слоевъ городскаго населенія; т. е. лежала натуральной повинностью на городскомъ населеніи; въ концѣ 1802 года въ Петербургѣ она замѣнена денежной повинностью. Пожарныхъ указано брать изъ негодныхъ къ службѣ солдатъ 1 П. С. 3. № 20533.

[3]) Св. Зак. т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 14.

[4]) См. «уставъ пожарный», Св. Зак. т. XII, ч. I, ст. 1 и 20.

самыми тяжелыми являются: отбытіе квартирной воинской повинности или въ формѣ натуральной повинности или въ формѣ содержанія и устройства казармъ; и устройство и содержаніе тюремъ и остроговъ. Постойная повинность, разлагаемая, такъ сказать, на всѣхъ городскихъ обывателей въ формѣ постоя на квартирахъ ихъ или въ формѣ сбора такъ называемыхъ квартирныхъ денегъ, составляетъ въ сущности необычайно тяжелое тягло только для этого населенія для каждаго изъ членовъ его въ отдѣльности, но не для города, какъ общества, юридическаго лица. Мы говоримъ объ этомъ послѣднемъ въ нашемъ изслѣдованіи, а потому постойную натуральную повинность обойдемъ вовсе и перейдемъ къ содержанію городами казармъ [1]). Казармы устроены далеко еще не во всѣхъ городахъ, а почти исключительно только въ губернскихъ. Приэтомъ на городахъ лежитъ обязанность не построить только казармы, но и содержать ихъ по отношенію къ ремонту, отопленію, освѣщенію и т. п., притомъ дѣло не ограничивается одними казармами; на городской же счетъ содержатся всякаго рода, будки, караульни, кордегардіи, экзерцизгаузы, ордонансгаузы, лазареты и т. п. [1]).

---

[1]) Постановленія о натуральной квартирной повинности см. въ «уст. о земск. повинностяхъ», гл. V, отд. I—«о постоѣ» ст. 239—243; 255—271.

[2]) Вотъ, напр., расходы Петербурга на этотъ предметъ въ 1804 году: «на содержаніе ордонансгауза, городскихъ казармъ, на отапливанье въ крѣпости казармъ артиллерійскихъ, инженерныхъ и отдѣленія военно-сиротскаго дома; на отапливанье и освѣщенье караулень конно-артиллерійскаго баталіона, на квартиру губернской ротѣ». 1 П. С. З. № 21314: въ Воронежѣ на городской счетъ содержится «баталіонный лазаретъ, кордегардія и караульни». Въ Москвѣ—тамъ же, № 22030 даже посуда необходимая въ казармахъ—на счетъ города; на его же счетъ содержатся инвалиды при казармахъ. Въ Одессѣ—2 П. С. З. № 7589—изъ городскихъ доходовъ отпускались деньги «на улучшенную пищу жандармамъ»; и много другихъ. См. также «уст. о земск. повинн.» ст. 371 и слѣд. Въ 1817 году предписано во всѣхъ губернскихъ городахъ освѣщать на счетъ города жандармскіе конюшни. 1 П. С. З. № 27160. Въ 1855 году постановлено было въ качествѣ общаго правила по высочайше утвержденному мнѣнію государственнаго совѣта: отоплять и освѣщать на счетъ города бригадныя и полковыя библіотеки, батарейныя школы, сборныя, учебныя и караульныя избы, если всѣ эти заведенія принадлежатъ войскамъ постоянно квартирующимъ въ городѣ. 2 П. С. З. № 29370.

На счетъ города содержатся отчасти даже казармы, лежащіе внѣ городскихъ предѣловъ, какъ напр., въ Петербургѣ [1]. На счетъ городовъ содержались даже тѣ комитеты, которымъ поручалось самое устройство казармъ и которые составлялись изъ правительственныхъ чиновниковъ [2]. На долю же городовъ падали и расходы напр., на теплое платье часовымъ во время нахожденія ихъ на караулѣ и т. п. [3].

По отношенію къ тюремнымъ замкамъ и острогамъ уставъ о гор. хозяйствѣ возлагаетъ на города лишь содержаніе при нихъ смотрителей и отопленіе и освѣщеніе ихъ [4]. Строятся же они на счетъ государственнаго казначейства и на счетъ губернскихъ земскихъ повинностей [5]. Уставъ о содержаніи подъ стражею говоритъ, что и арестантскія роты гражданскаго вѣдомства содержатся не на городской счетъ, а на счетъ государственнаго земскаго сбора [6]; но это однако не устраняетъ, напр., въ Одессѣ, расходовъ города, притомъ въ довольно почтенномъ размѣрѣ, именно на эту статью [7].

Этими двумя капитальными статьями расходы городовъ на потребности обще-государственнаго характера еще не ограничиваются. На городъ же ложится значительной тяжестью такой расходъ, какъ содержаніе домовъ военныхъ генералъ-губернаторовъ Петербурга и Москвы [8] и начальниковъ губерній въ нѣкоторыхъ

---

[1] 1 П. С. З. № 21557 Этотъ расходъ временно сложенный съ города возложенъ на него только—въ виду «избыточнаго положенія городскихъ доходовъ».

[2] См. напр. 1 П. С. З. № 22030.

[3] «На постройку тулуповъ и кенегъ для военныхъ часовыхъ». См. 2 П. С. З. № 7589, приложеніе и 12128 и др. См. Журн. минист. вн. дѣлъ 1854 г., ч. IX, стр. 51, и Сборн. цирк. и инстр. мин. вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. I, стр. 59 и т. II, стр. 244.

[4] Св. Зак. т. XII, ч. II, ст. 78. См. также «уставъ о земск. повин.» ст. 371 по продолженію и «уст. о содерж. подъ стражею» Св. Зак. т. XIV, ст. 13.

[5] Уставъ о содерж. подъ стражею, ст. 7.

[6] Тамъ же, ст. 10.

[7] См. 2 П. С. З. № 7589 приложеніе. Въ Астрахани кромѣ освѣщенія и отопленія выдаются тюфяки арестантамъ. 1 П. С. З. № 30295.

[8] См. тѣже №№ 1 П. С. З. 21131, 22030 и др. А также Журн. министерства вн. дѣлъ, 1845 г., ч. XI, стр. 104.

изъ губернскихъ городовъ [1]). Въ нѣкоторыхъ городахъ на городской же счетъ содержались при губернаторскомъ домѣ сторожа.

Быть можетъ, мы перебрали и не всѣ расходы города на нужды ни въ какомъ случаѣ не городскія только; но мы едвали опустили хоть одну сколько нибудь крупную статью расходовъ этой категоріи [2]).

Уже приступая къ изученію расходовъ города за разсматриваемый нами періодъ времени, мы оговорились, что вмѣстѣ съ этимъ, такъ сказать eo ipso, мы разсмотримъ и всѣ существенные предметы вѣдомства городскихъ учрежденій. Такъ это и вышло, да иначе и быть не могло: законодатель называетъ самые предметы вѣдомства перечисляя именно статьи расходовъ этихъ учрежденій. Теперь остается еще сказать нѣсколько словъ о тѣхъ предметахъ вѣдомства городскихъ учрежденій, которые не вошли ни въ уставъ о городскомъ хозяйствѣ, ни въ частныя положенія объ этомъ послѣднемъ въ отдѣльныхъ городахъ и которые перечисляются въ «общихъ учрежденіяхъ городскаго общественнаго управленія» и большая часть изъ которыхъ не больше какъ повинность, возложенная государствомъ на городскія общества, повинность натуральная въ отличіе отъ денеждой, съ которой мы только что ознакомились Это тѣ предметы вѣдомства

---

[1]) См. 2 П. С. З. № 7589: въ Одессѣ—тоже генералъ-губернаторъ. До 1837 года отопленіе губернаторскихъ домовъ (впрочемъ только съ 1832 года) во всѣхъ городахъ было отнесено на счетъ городовъ; съ 1837 года оно—на счетъ земства. См. «проэктъ городскаго хозяйства» (1874 года) «Матеріалы, относ. до новаго обществ. устройства въ гор. имперіи», т. I, стр. 317, прим. 2.

[2]) Очень подробный перечень доходовъ и расходовъ, по рубрикамъ установленнымъ въ городскихъ росписяхъ, сдѣланъ въ проэктѣ городскаго хозяйства, составленномъ министерствомъ вн. дѣлъ въ 1864 году. См. «Матеріалы, относ. до новаго общ. устройства въ городахъ имперіи», т. I, стр. 324—328; 336—341; 343—348—расходы; а 358—365; 381—383; 386—396; 400—406; 412—415 и наконецъ 417—419. Этотъ перечень въ высшей степени полонъ; но пользоваться имъ какъ источникомъ нужно съ большой осторожностью: его ссылки на Полн. Собр. Законовъ—болѣе чѣмъ подозрительны: во многихъ говорится не о томъ, на что ссылаются; нѣкоторыхъ совсѣмъ найти нельзя и т. п.

или лучше обязанности городскихъ учрежденій, которые законодатель перечисляетъ подъ рубриками «дѣлъ общественныхъ», «по торговой полиціи» и «по дѣламъ казеннымъ» [1]). Къ этого рода дѣламъ, вѣдаемымъ шестигласной думой, законодатель относитъ между прочимъ такія изъ общественныхъ, какъ онъ ихъ называетъ, дѣлъ: составленіе ревизскихъ сказокъ о всѣхъ обывателяхъ города, принадлежащихъ къ податнымъ сословіямъ; записыванье купечества въ особую баркатную книгу, веденіе списковъ почетныхъ гражданъ; записыванье въ городскія состоянія лицъ другихъ сословій, какъ напр., торгующихъ дворянъ, крестьянъ; выдача всѣмъ обывателямъ городскихъ сословій паспортовъ, управленіе гильдіями и цехами; наконецъ, приведеніе иностранцевъ къ присягѣ на подданство Россіи [2]). Всѣ эти дѣла, намъ кажется, вовсе не носятъ и тѣни характера общественно-городскаго; всѣ они, кромѣ «привода иностранцевъ къ присягѣ», носятъ чисто сословный характеръ; а послѣднее не носитъ и этого и уже по совершенно непонятнымъ мотивамъ возложено законодателемъ на думы. Но перечисленныя дѣла еще не всѣ изъ общественныхъ, возложенныхъ на думы; на эти же послѣднія законодатель возлагаетъ также всѣ дѣла «по описи и оцѣнкѣ» имуществъ назначаемыхъ къ аукціону и, совсѣмъ уже не вяжущееся ни съ однимъ изъ только что названныхъ дѣлъ, дѣло «о кружечномъ сборѣ при церквахъ въ пользу бѣдныхъ» [3]). Совершенно такими же, имѣющими очень мало общаго съ чисто-городскими, общественными дѣлами, являются и всѣ дѣла, возложенныя на думы «по торговой полиціи»; всѣ эти дѣла, въ родѣ выдачи торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ (не вездѣ) купцамъ и ихъ приказчикамъ, свидѣтельствъ на пивоваренье, продажу вина въ погребахъ и т. п.; всѣ эти дѣла сколько-нибудь вяжутся съ существомъ тѣхъ учрежденій, на которыя возлагаются развѣ лишь потому, что съ тѣхъ промысловъ, на которые выдаются думой свидѣтельства и билеты, ею собираются опредѣленные доходы въ пользу города [4]). Тоже самое нужно замѣтить по отношенію

[1]) Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4443, § I, III и IV.
[2]) Тамъ же, § I, п. 5—10.
[3]) Тамъ же, п. 11—12.
[4]) Тамъ же, § III, п. 2—7.

къ такимъ обязанностямъ, какъ выдача бандеролей и клейменье мѣръ и вѣсовъ [1]). Таковаже связь съ городскими учрежденіями и такихъ возложенныхъ на нихъ дѣлъ, какъ «наблюденіе за точнымъ исполненіемъ въ городѣ всѣхъ правилъ, по торговлѣ установленныхъ» [2]). Подъ именемъ казенныхъ дѣлъ законодатель возлагаетъ на думы завѣдыванье раскладкой казенныхъ городскихъ податей и земскихъ, а вмѣстѣ и ихъ взиманіе; на думахъ же лежатъ и всѣ дѣла по отправленію рекрутской повинности податными сословіями городскаго населенія [3]). На нихъ же возлагается и еще одна категорія дѣлъ чисто сословныхъ; это такъ называемые дѣла судныя, очевидно въ отличіе отъ судебныхъ, въ которыя дума «не вмѣшивается» [4]); подъ этими судными дѣлами законодатель разумѣетъ вопервыхъ внесеніе въ особыя книги «проступковъ мѣщанъ неблагонадежнаго поведенія» и исправительныхъ наказаній, налагаемыхъ на нихъ обществомъ (мѣщанъ же, разумѣется) или судомъ; и вовторыхъ, утвержденіе приговоровъ этихъ обществъ о наказаніи такихъ порочныхъ членовъ своихъ [5]).

Этимъ мы кончили съ вопросомъ о расходахъ городскихъ и предметахъ вѣдѣнія городскихъ думъ; но кончили лишь съ одной стороной этого вопроса: мы только, по возможности полно, констатировали эти предметы вѣдѣнія. Теперь остается разсмотрѣть этотъ же вопросъ, но съ другой его стороны; именно, насколько самостоятельно дума вѣдала всѣ тѣ предметы, которые переданы ей законодателемъ; что значило расходованье думой городскихъ суммъ на извѣстныя потребности; какъ она расходовала эти суммы, насколько дѣлала это независимо отъ органовъ правительственной администраціи? Эта сторона даннаго вопроса стоитъ въ неразрывной связи съ вопросомъ объ отношеніи городскихъ учрежденій къ правительственнымъ властямъ. Исходя изъ этой связи, мы и будемъ разсматривать данный вопросъ.

---

[1]) Тамъ же, п. 8—9.
[2]) Тамъ же, п. 1.
[3]) Тамъ же, § IV, п. 1—2.
[4]) Ст. 4444.
[5]) Ст. 4443, § V, п. 1—2.

IV. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ открывается опредѣленіемъ, что всѣ статьи расходовъ, подобно статьямъ доходовъ, опредѣляются или «общимъ закономъ», или «частными положеніями», т. е. тѣмъ же закономъ, но лишь имѣющимъ мѣстное значеніе [1]). Такимъ образомъ, употребляя выраженіе законодателя «производство расходовъ» тѣснѣйшимъ образомъ обставлено рамками законныхъ опредѣленій. Мы уже мимоходомъ замѣтили, что городскія учрежденія по отношенію къ доходамъ являлись лишь раскладчиками ихъ и сборщиками [2]). «Городская дума сама собою отнюдь не установляетъ никакихъ поборовъ», говоритъ законодатель [3]); за ней едвали даже въ этомъ отношеніи признается и право на иниціативу, если всмотрѣться по ближе въ тѣ постановленія законодателя, судя по которымъ, пожалуй, можно за думой признать это право. Уставъ о гор. хозяйствѣ говоритъ, что «городскія думы должны прилагать старанія о приращеніи городскихъ доходовъ, испрашивая по этому поводу высочайшаго разрѣшенія черезъ министерство вн. дѣлъ»; но все это вмѣстѣ «съ губернскими начальствами» [4]); причемъ эта со-

---

[1]) Св. Зак. т. XII, ч. II, ст. 1; см. также ст. 5: «городскіе доходы употребляются вообще не иначе, какъ на расходы, закономъ опредѣленные».

[2]) Въ «частныхъ положеніяхъ» обыкновенно говорится, что городская дума «печется и имѣетъ наблюденіе чрезъ своихъ гласныхъ, дабы доходы ея поступали въ свое время бездоимочно» 2 П. С. З. № 1471, § 46 и слѣд.: «въ особенности имѣетъ наблюденіе за сборами съ промышленности и съ промышленниковъ». См. тамъ же, № 7589, § 42 и 43; № 8293, §§ 43 и 44; № 2521, § 45 и 46; № 4802, § 57 и 58, и др.

[3]) Уст. о гор. хоз. ст. 10. «Дума въ годовыхъ издержкахъ своихъ», говорится «въ частныхъ положеніяхъ», ограничиваясь назначаемою въ годовомъ росписаніи суммою, ни подъ какимъ предлогомъ не выходитъ изъ оной»—2 П. С. З. № 1411, § 55; «а тѣмъ паче не дѣлаетъ новыхъ расходовъ, въ росписаніи неозначенныхъ». Тамъ же; см. также № 8293, § 54; № 7589, § 55, и др.

[4]) Статья ст. 9. Въ 1 П. С. З. № 30295, § 36 говорится, что городская дума «со всею тщательностью» должна заботиться чтобы количество городскихъ доходовъ по каждой статьѣ не только не уменьшалось, но «по возможности было бы увеличиваемо»... «если бы послѣдовало въ какой либо статьѣ дохода уменьшеніе, то дума обязана употребить надлежащія мѣры къ пополненію, донося о томъ начальнику губерніи и дѣйствуя по его наставленіямъ».

вмѣстность стараній вовсе неопредѣлена и въ жизни, разумѣется, совмѣстность эта незамѣтно превращалась въ совершенно подначальническія отношенія думъ къ этимъ «губернскимъ начальствамъ»; что, собственно говоря и констатируется самимъ же уставомъ, когда въ немъ говорится, что «городская дума входитъ о нуждахъ своихъ съ представленіями къ начальнику губерніи [1]), въ которомъ, думаемъ, и олицетворяются всѣ губернскія начальства, вмѣстѣ съ которыми рекомендуется думамъ стараться о приращеніи городскихъ доходовъ. Самый «сборъ и храненіе» городскихъ доходовъ находится подъ надзоромъ все того же начальника губерніи [2]). При такомъ положеніи вещей, само собою понятно, болѣе чѣмъ сомнительнымъ становится право иниціативы со стороны думъ относительно приращенія городскихъ доходовъ. Прямое заключеніе о полномъ отсутствіи этого права у думъ приходится, уже не колеблясь, сдѣлать изъ того же самаго устава о гор. хозяйствѣ, одной изъ послѣднихъ статей второй главы его. Въ этой статьѣ законодатель, совершенно уже забывая только что разсмотрѣнное нами положеніе о стараніи думъ относительно изысканія источниковъ доходовъ, прямо говоритъ, что «въ случаѣ недостатка городскихъ доходовъ на содержаніе полиціи или же иныя необходимыя потребности города, начальникъ губерніи изыскиваетъ способы къ умноженію оныхъ» [3]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 10. См. также предъидущее примѣчаніе въ концѣ.

[2]) Тамъ же, ст. 6. См. также 2 П. С. З. № 12128, § 93: дума принимаетъ законныя мѣры «о взысканіи съ неисправныхъ плательщиковъ...., донося въ тоже время о распоряженіяхъ своихъ начальнику губерніи». См. также № 6487, § 61; № 1471, § 49 и др.; Св. Зак. т. II, ч. I, «о губернаторахъ», ст. 469: здѣсь уже прямо на губернатора возлагаются заботы «о приращаніи доходовъ и....о возможномъ уменьшеніи расходовъ».

[3]) Это—статья 19. По продолженію къ XII тому она нѣсколько измѣнена, въ чисто, впрочемъ редакціонномъ отношеніи. Приэтомъ въ примѣчаніи къ этой статьи говорится, что тамъ, гдѣ существуютъ комитеты для уравненія городскихъ повинностей, «соображенія объ умноженіи доходовъ и точномъ опредѣленіи расходовъ города лежитъ на нихъ». Стало быть, во всякомъ случаѣ за думой не остается ничего по данному предмету. Статья эта, вмѣстѣ съ примѣчаніемъ дословно повторяется во II т. Св. Зак.—«о губернаторахъ», ст. 471 по продолженію.

Такимъ образомъ, иниціатива думы какъ разъ въ томъ конкретномъ случаѣ, когда ее и необходимо бы пустить въ ходъ, совершенно изчезаетъ и замѣняется, если только здѣсь можно говорить о замѣнѣ, «приглашеніемъ» со стороны губернатора «къ себѣ или въ губернское правленіе для совѣщанія о семъ» не членовъ шестисласной думы, на которой, повидимому, лежатъ заботы о данномъ предметѣ, а только «городскаго головы и депутатовъ всѣхъ сословій, владѣющихъ въ томъ городѣ какою либо недвижимостью» [1]). Разумѣется, въ городскомъ головѣ въ данномъ случаѣ и этихъ сословныхъ депутатахъ нельзя видѣть прежде всего, такъ сказать, носителей иниціативы думы; а потомъ и самъ-то по себѣ никто изъ нихъ не имѣетъ никакого значенія кромѣ совѣщательнаго: ихъ приглашаютъ, такъ сказать, для развѣдки у нихъ о состояніи городскаго хозяйства и только. И такъ, всякая иниціатива по отношенію къ расширенію, увеличенію доходовъ города у думы отнимается. Тоже самое нужно сказать и относительно ея иниціативы по отношенію къ расходамъ. Мы уже видѣли, что по отношенію къ расходамъ какъ и доходамъ городская дума связывалась закономъ совершенно. Разъ точно опредѣлены предметы расхода, размѣры его, дума можетъ дѣйствовать только въ этихъ предѣлахъ. А предѣлы эти устанавливаются «ежегодными смѣтами» доходамъ и расходамъ, которыя составляются, думами или замѣняющими ихъ ратушами, по данной правительствомъ формѣ; эти, составленныя городскими учрежденіями, смѣты идутъ къ «начальнику губерніи», который «въ присутствіи губернскаго правленія» тщательно «разсматриваетъ во всѣхъ ли онѣ частяхъ правильны и составлены на законномъ основаніи»; если всѣ эти условія на лицо, то «списки» съ нихъ отправляются въ министерство вн. дѣлъ; если же въ смѣтѣ окажется что либо, нарушающее эти два условія или «обременительное для жителей», то она возвращается снова въ думу [2]).

---

1) Таже статья. Такими же совѣщателями по этому вопросу являются въ комитетахъ представители отъ сословій, входящіе въ составъ ихъ.

2) Тамъ же, ст. 8. См. также 1 П. С. З. № 30552, §§ 65—67; и др...2 П. С. З. № 8293, §§ 51—53; тамъ же, № 4802, §§ 65—67 и № 6487,

По разсмотрѣніи губернскимъ правленіемъ смѣта утверждается или губернаторомъ, или, смотря по величинѣ суммы, министромъ вн. дѣлъ [1]; но по отношенію «къ составу» городскихъ доходовъ и «раскладкѣ ихъ» предварительно требуется «заключеніе министерства финансовъ» [2]. Разъ смѣта прошла всѣ эти инстанціи, городскія учрежденія должны держаться рамокъ, ею установленныхъ—буквально. «Сверхъ опредѣленныхъ расходовъ городскія общества», говоритъ законодатель, «не могутъ сами собою издерживать деньги городскія» [3]; въ томъ случаѣ, если бъ они нашли нужнымъ израсходовать какую либо сумму изъ имѣющихся на лицо городскихъ доходовъ на что либо «къ пользѣ общей, къ выгодѣ и къ украшенію города нужное», то какъ бы это полезное или нужное нужно не было, на него ни въ какомъ случаѣ не могло быть израсходовано городскимъ учрежденіемъ ни одной копѣйки; оно должно представить объ этомъ начальнику губерніи и «ожидать его дозволенія» [4]. Если за

§§ 69—71 и др. Эта же статья устава съ небольшими редакціонными измѣненіями повторяется и въ Св. Зак., т. II, «о губернаторахъ», ст. 470. Иногда губернатору для разсмотрѣнія смѣты давалось право «нарядить особую коммиссію» по собственному избранію, какъ, напр., въ Саратовѣ—2 П. С. З. № 12128. Въ 1826 году воен. ген. губернаторъ Москвы предлагаетъ смѣту думы на разсмотрѣніе особаго комитета изъ гражданскаго губернатора, губернскаго предводителя дворянства, оберъ-полицiймейстера, директора строительнаго комитета, городскаго головы и по одному депутату отъ дворянъ и купцовъ.—2 П. С. З. № 315. Справка. Это примѣнено въ томъ же году и къ Петербургу.—Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 4.

[1]) Уст. гор. хоз., ст. 8. Губернскимъ правленіемъ росписи утверждаются, не позже ноября мѣсяца, впрочемъ, «впредь до особаго распоряженія», если количество доходовъ даннаго города менѣе 30000 р.; если же количество доходовъ достигаетъ суммы въ 30000 р. или большей, то росписи, по разсмотрѣніи ихъ въ губернскомъ правленіи не позже 15 ноября представляются «на окончательное утвержденіе министерства вн. дѣлъ». Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 24—26.

[2]) Уст. гор. хоз., ст. 7. См. также Св. Зак. т. I, учр. министерства фин., ст. 880 и 881.

[3]) Тамъ же, ст. 11. Здѣсь подъ городскими обществами нужно разумѣть ихъ представителей—думы и ратуши.

[4]) Тамъ же. Самыя росписи въ исполненіе приводятся «по указу»

аккуратнымъ покрытіемъ всѣхъ закономъ предписанныхъ расходовъ въ городскомъ учрежденіи остаются какія либо излишки, то они уже по собственной на этотъ разъ инициативѣ, если только въ этомъ случаѣ можетъ быть рѣчь о какой либо инициативѣ, могутъ обратить ихъ или на учрежденіе банка городскаго, или же вносить ихъ въ качествѣ вклада въ государственныя кредитныя учрежденія или въ приказъ общественнаго призрѣнія, или наконецъ раздавать ихъ отъ своего лица и подъ собственной отвѣтственностью въ ссуду купечеству [1]).

Но такъ относиться къ остаткамъ думы могли лишь въ тѣхъ городахъ, гдѣ не было особыхъ, «частныхъ» положеній; на основаніи же этихъ послѣднихъ остатки отъ городскихъ доходовъ не могли быть сдаваемы въ кредитныя учрежденія: имъ немедленно находилось назначеніе, разумѣется, не думой, а начальникомъ губерніи; и только уже по удовлетвореніи этихъ расходовъ изъ остатковъ предписывалось составить особый капиталъ такъ наз. «остаточныхъ суммъ отъ городскихъ расходовъ». Но и эти суммы обращаются, составляя «въ счетахъ думы» особую статью, «на общеполезныя въ городѣ строенія или заведенія»; и, разумѣется», не иначе какъ съ разрѣшенія начальника губерніи» [2]). Но разрѣшеніе только этого начальника достаточно лишь въ Нижнемъ-Новгородѣ въ данномъ случаѣ; въ большинствѣ же другихъ

изъ губернскаго правленія. Никакія отступленія отъ росписи не допускаются. Дозволяется лишь пополнять «передержку» по одному предмету остатками отъ другихъ, но все таки съ разрѣшенія губернскаго правленія, которое доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія министерства. Тоже и относительно «нетерпящихъ отлагательства» расходовъ изъ экстраординарныхъ суммъ. На непредвидѣнные расходы должна быть составлена дополнительная роспись, проходящая тѣже инстанціи. «Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 27—31.

[1]) Тамъ же, ст. 20, по продолженію.

[2]) См. 2 П. С. З. № 1471, §§ 65—68. Въ § 69, однако, постановляется: «впрочемъ всѣ остатки отъ городскихъ суммъ отдаются каждогодно» для приращенія % въ прик. общ. призр. Въ 1806 году въ Кіевѣ предписано эти остатки употреблять на удовлетвореніе цѣлаго ряда потребностей городскихъ и уже только за удовлетвореніемъ ихъ остающіяся деньги поступаютъ въ прик. общ. призр. или общественбанкъ. 1 П. С. З. № 22231. См. также 2 П. С. З. № 2521, § 65—66 и № 8293; № 12128 и др.

городовъ эти остатки могутъ быть расходуемы на перечисляемыя частнымъ положеніемъ городскія потребности лишь съ высочайшаго разрѣшенія [1]). Если таково было отношеніе думъ и ратушъ, такъ сказать, къ свободнымъ городскимъ доходамъ, остававшимся отъ удовлетворенія всѣхъ установленныхъ смѣтой расходовъ; если по отношенію даже къ нимъ онѣ были связаны по рукамъ и ногамъ, не имѣя права по собственному усмотрѣнію израсходовать ихъ на тѣ или другія необходимыя нужды и потребности города; то тѣмъ менѣе могли имѣть самостоятельности городскія учрежденія по отношенію къ займамъ, которые имъ дѣлать категорически запрещалось уставомъ о гор. хозяйствѣ подъ страхомъ отвѣтственности. Въ случаѣ недостатковъ на удовлетвореніе извѣстныхъ нуждъ, они обязаны о способахъ ихъ возмѣщенія представить начальнику губерніи, который «въ случаяхъ закономъ неопредѣленныхъ, долженъ испрашивать разрѣшенія по начальству» [2]). Такимъ образомъ, городскія учрежденія—шестигласная дума или ратуша—по отношенію къ доходамъ и расходамъ или точнѣе къ городскому управленію вообще на каждомъ своемъ шагу, въ каждомъ своемъ дѣйствіи, связывались по рукамъ и ногамъ во первыхъ предѣлами смѣтъ, а во вторыхъ, за ея предѣлами—властью начальства какъ мѣстнаго, такъ и центральнаго. Казалось бы, что въ самомъ составленіи годовой смѣты эти учрежденія пользовались большимъ или меньшимъ просторомъ. Ничуть. Мы видѣли, что смѣты составлялись «по законной формѣ». Эта то форма и налагала свою сильную руку на всякую со стороны городскихъ учрежденій попытку къ проявленію какой либо самостоятельности при составленіи ежегодной смѣты город-

---

[1]) См., напр. 2 П. С. З. № 8293—положеніе г. Харькова; въ немъ не опредѣляется путь восхожденія даннаго вопроса до высочайшей власти; но въ другихъ положеніяхъ это опредѣленіе содержится: начальникъ губерніи представляетъ министерству вн. дѣлъ, откуда уже дѣло и идетъ на высочайшее утвержденіе. См. 2 П. С. З. № 12128, § 133; № 7590, § 68 и много другихъ.

[2]) Статья 17. Въ іюнѣ 1857 года къ статьѣ этой было прибавлено слѣдующее примѣчаніе: министру вн. дѣлъ предоставлено утверждать собственною властью производство, въ случаѣ надобности, ссудъ изъ запаснаго капитала одного города на покрытіе расходовъ по другому городу». Продолженіе ко II части XII тома.

скаго бюджета [1]. Но и эту форму не нашли достаточной для обезпеченія общественныхъ интересовъ отъ нарушеній со стороны общественныхъ же органовъ управленія. Мы указывали, какія ступени должна была проходить смѣта. Это то прохожденіе ложилось на дѣятельность городскихъ учрежденій еще болѣе тяжолой рукой. Ни въ уставѣ о городскомъ хозяйствѣ, ни въ «частныхъ положеніяхъ» мы не находимъ никакихъ опредѣленій, въ теченіи какого, напр., времени начальникъ губерніи долженъ разсмотрѣть смѣту; не находимъ мы сколько нибудь точныхъ указаній и на то, въ какихъ именно случаяхъ начальникъ губерніи возвращаетъ смѣту опять въ думу и, наконецъ, сколько разъ онъ можетъ дѣлать это. Мотивировать свои требованія губернаторъ вовсе необязанъ. Начальникъ губерніи уже могъ очень и очень значительно урѣзать и растянуть смѣту, составленную городскимъ учрежденіемъ. Не въ меньшей степени, разумѣется тому и другому подвергалась она въ министерствѣ вн. дѣлъ [2]).

---

[1]) Еще въ пятидесятыхъ годахъ правительство убѣждено было, что вся суть городскаго управленія—въ «тщательномъ изданіи и строгомъ исполненіи городскихъ смѣтъ». «Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 4. Порядокъ составленія этихъ смѣтъ или росписей опредѣлялся (приблизительно одинаково) каждымъ частнымъ положеніемъ о городскихъ доходахъ и расходахъ. Но въ нихъ все таки не было тѣхъ «опредѣленности и единообразія», которыя были желательны; почему уже въ 1836 году министерство вн. дѣлъ составило «примѣрное» или нормальное росписаніе статей городскихъ доходовъ и расходовъ, которое, постепенно дополняясь и развиваясь, вылилось въ 1849 году въ особую инструкцію «для составленія, утвержденія и исполненія городскихъ росписей», которая распространила, такъ сказать, приложила къ дѣлу постановленія свода законовъ. Тамъ же, стр. 6—8. Роспись должна состоять изъ двухъ отдѣловъ—доходы и расходы;—каждый отдѣлъ изъ двухъ главъ по роду доходовъ и расходовъ; статьи доходовъ и расходовъ изъ извѣстнаго количества графъ. Каждое «смѣтное назначеніе» должно быть подкрѣплено «подробными свѣдѣніями и расчетами»; наличныя суммы, неприкосновенные и остаточные капиталы, долги, недоимки, невыполненные расходы вносятся не въ росписи, а въ особыя вѣдомости, опять таки составляемыя по формѣ. Въ качествѣ приложенія къ росписямъ и вѣдомостямъ составляется особый «журналъ», въ которомъ излагаются «соображенія» думы по предметамъ росписи и вѣдомостей. Тамъ же, стр. 12—18.

[2]) Просматривая утвержденныя министерствомъ «городскія роспи-

Въ своемъ мѣстѣ мы замѣтили уже, что вездѣ, гдѣ были комитеты для уравненія городскихъ повинностей, къ нимъ, вмѣстѣ со многимъ другимъ, отходило и составленіе ежегодныхъ смѣтъ, что и понятно само собою: ихъ задачей было именно урегулированье отдѣльныхъ частей этихъ смѣтъ съ цѣлью облегченія обывателей; они открывались прямо съ цѣлью «поставить доходы и расходы» даннаго города «сколь возможно въ лучшую соразмѣрность и открыть способы къ обращенію остатковъ отъ оныхъ на полезныя заведенія». Такъ что, въ силу такой своей цѣли, комитетъ eo ipso долженъ былъ совершенно устранить думу отъ составленія смѣтъ. Въ силу тѣхъ же цѣлей, ради которыхъ они учреждены, комитеты пришли къ убѣжденію, что городскія думы окончательно не въ состояніи «управлять симъ дѣломъ» т. е. городскимъ хозяйствомъ «съ надлежащею вѣрностью и порядкомъ» уже потому просто, что онѣ и учреждены то были Екатериной II будто бы «для предметовъ далеко не столь многосложныхъ и до дѣлъ одного купечества касающихся»; почему и предлагалось «оставить городскую думу при тѣхъ же однихъ предметахъ и обязанностяхъ, какіе присвоены ей городовымъ положеніемъ; а для управленія городскими доходами и расходами учредить непремѣнный комитетъ или городское правленіе», предсѣдателемъ котораго являлась бы «особа отъ императорскаго величества», а члены состояли бы изъ чиновниковъ коронной службы и по четыре представителя отъ дворянъ и купцовъ; а подчинить слѣдуетъ это учрежденіе «подъ начальство военнаго губернатора на томъ основаніи, на какомъ состоитъ казенная палата» [1]. Такое учрежденіе проэктировалось въ Москвѣ въ началѣ 1806 года, стало быть

си за нѣсколько лѣтъ въ «Журн. министерства вн. дѣлъ», начиная съ 1854 г., мы находили утвержденными безъ измѣненія министерствомъ росписи лишь въ меньшинствѣ; большинство терпѣло измѣненія, которыя дѣлались на самыя ничтожныя, сравнительно, суммы; напр., при бюджетѣ тысячъ въ тридцать слишкомъ, измѣненія въ ту или другую сторону дѣлались на нѣсколько сотъ рублей; при бюджетѣ въ нѣсколько десятковъ тысячъ—на тысячи и т. п. См. Журн. министерства вн. дѣлъ за 1854 г., ч. V, стр. 37, 212; ч. VI, стр. 53, 169. Тамъ же, 1856 г., ч. XVIII, стр. 58, и т. д.

[1]) 1 П. С. З. № 22030, XV.

вслѣдъ за возстановленіемъ городоваго положенія. Учрежденіе это или покрайней мѣрѣ аналогичное ему и должно было явиться неизбѣжно результатомъ взгляда, что «городскіе доходы установлены на предметы государственной потребы и службы; почему и не могутъ подлежать самопроизвольству» [1]). Если это именно учрежденіе и не было введено, то комитеты, въ высшей степени съ нимъ аналогичные, мы видѣли, устроены были еще при императорѣ Александрѣ во многихъ городахъ; они остались и въ царствованіе Николая, устраивались при немъ и вновь, устраивались притомъ не только съ такимъ общимъ характеромъ, какъ комитеты для уравненія повинностей, но и со спеціальнымъ; такимъ комитетамъ поручались спеціальныя отрасли городскаго правленія—строительная, пожарная и т. п. Этого рода комитеты стали появляться еще и при императорѣ Александрѣ въ родѣ спеціальныхъ комитетовъ о городскихъ повинностяхъ [2]), строительныхъ и др. [3]). Но при его преемникѣ комитеты этого рода росли въ городахъ какъ говорится не по днямъ, а по часамъ: появляются комитеты строительные, комитеты о мостовыхъ и т. п. [4]). Одни изъ нихъ, напр., мостовые составлялись исключительно изъ выборныхъ лицъ—изъ представителей отъ городскихъ обывателей всѣхъ сословій, «имѣющихъ въ городѣ собственные домы»; другіе—по преимуществу изъ мѣстныхъ правительственныхъ чиновниковъ съ очень скромнымъ участіемъ выборнаго элемента въ лицѣ, напр. городскаго головы и нѣсколькихъ членовъ, въ большинствѣ случаевъ—двухъ отъ купцовъ только или отъ купцовъ и дворянъ; такъ организуются комитеты строительные [5]). Во второй поло-

---

[1]) Тамъ же

[2]) См. 1 П. С. З. № 29926—въ Петербургѣ, № 22949—въ Москвѣ.

[3]) Начало комитетамъ этого рода надо видѣть въ особой московской «коммиссіи для строеній», созданной въ половинѣ 1813 года для возстановленія Москвы послѣ ея сожженія въ 1812 году, тамъ же, № 25407.

[4]) 2 П. С. З. № 7848 и № 10955, тамъ же № 9149—въ Нижнемъ-Новгородѣ; тамъ же, № 9775—въ Калугѣ; № 9882—въ Харьковѣ; № 10769—въ Саратовѣ; № 11190—въ Тулѣ; № 12100—въ Архангельскѣ. См. также №№ 13949; 14697; 15026; 15629 и др.

[5]) Приблизительно составъ ихъ во всѣхъ городахъ—одинъ и тотъ же: предсѣдатель—военный губернаторъ или гражданскій; члены—

винѣ 1842 года мы встрѣчаемся съ поменьшей мѣрѣ страннымъ казусомъ въ полномъ собраніи законовъ: строительные комитеты, такъ поспѣшно и энергически учреждаемые до августа этого года въ виду такой, казалось, настоятельной потребности, вдругъ найдены совершенно излишними въ виду того слишкомъ простаго обстоятельства, что имъ, оказывается передали въ вѣдомство дѣла, совершенно однородныя съ тѣми, которыя вѣдались губернскими строительными коммиссіями; и сразу, однимъ постановленіемъ, уничтожено четырнадцать городскихъ строительныхъ комитетовъ, такъ сказать, за ихъ полной ненужностью [1]. Однако, и послѣ этого мы еще встрѣчаемся съ этими комитетами: напр., въ Островѣ, уѣздномъ городѣ псковской губерніи, въ 1847 году былъ открытъ строительный комитетъ [2]. Если комитеты объ уравненіи городскихъ повинностей, или впослѣдствіи смѣнившіе, ихъ комитеты о доходахъ и расходахъ города [3], вѣдали лишь смѣту городскую, то комитеты строительные и т. п. вѣдали уже отдѣльныя отрасли городскаго хозяйства; въ томъ и другомъ случаѣ у думы городской узурпировались наиболѣе существенныя функціи ея. Строительные комитеты вѣдали въ городѣ всякаго рода постройки, какъ казенныя, такъ общественно-городскія и частныя; но этимъ ихъ функція не ограничивалась: они же вѣдали мостовыя, бульвары, общественные сады, заборы и т. п.; словомъ, внѣшнее благообразіе города, если можно такъ выразиться, во-

---

вице-губернаторъ, губернскій предводитель дворянства, ассессоръ строительной коммиссіи, начальникъ работъ, инженерный офицеръ корпуса путей сообщенія, полиціймейстеръ, городской архитекторъ и наконецъ,— городской голова и два депутата отъ сословій. Разумѣется, члены отъ правительства не вездѣ одни и тѣже; ихъ составъ видимо обусловливался наличностью этихъ лицъ въ данномъ городѣ. Въ 1841 году предписано было во всѣхъ городахъ въ составъ строительнаго комитета ввести командира мѣстнаго гарнизоннаго батальона. 2 П. С. З. № 14834. См. также «уст. о службѣ по выбор.» ст. 311.

[1]) См. 2 П. С. З. № 15998.

[2]) 2 П. С. З. № 21036. Въ Одессѣ, Таганрогѣ и Керчи комитеты существуютъ до послѣдняго времени. Св. Зак. 1857 г., т. XII, Строител. уставъ, ст. 93 и сл.

[3]) 1 П. С. З. №№ 28341 и 28439.

обще [1]). Понятно само собою—уже изъ самаго состава ихъ—что комитеты эти, вѣдая дѣла, составляющія, такъ сказать, неотъемлемую существенную сторону городскаго управленія, не могли стоять ни въ какихъ зависимыхъ отношеніяхъ къ думѣ. Они подчинялись, какъ бы составляя часть ихъ организаціи—центральнымъ правительственнымъ учрежденіямъ; до 1842 года они состояли въ вѣдѣніи военнаго министерства по департаменту военныхъ поселеній; а съ этого года были подчинены, передъ самой ихъ смертью, главному управленію путями сообщенія и публичными зданіями [2]). Эта подчиненность выражается въ отчетности и отвѣтственности губернскихъ строительныхъ коммиссій и комитетовъ передъ главноуправляющимъ путями сообщенія и публичныхъ зданій [3]). Такимъ образомъ, городская дума совершенно устранена отъ даннаго дѣла; всѣ ея отношенія къ нему и вѣдающимъ его учрежденіямъ, ограничиваются лишь тѣмъ, что она отпускаетъ средства на производимыя ими расходы по удовлетворенію городскихъ потребностей. Она можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ производить торги или же «можетъ производить работы хозяйственными способами безъ составленія особыхъ на то смѣтъ» со стороны, разумѣется строительныхъ коммиссій и комитетовъ; т. е., другими словами думы ограничиваютъ всѣ свое участіе въ этого рода дѣлахъ выдачей денегъ [4]) въ той или иной

---

[1]) См. всѣ вышеприведенные указы объ учрежденіи комитетовъ, а также Св. Зак., т. XII, «Уст. строител.», ст. 5, 10, 40, 98 и 99. См также Св. Зак., т. II, «о губернаторахъ» ст. 442. Въ дѣлахъ ярославскаго губернскаго архива мы не разъ встрѣчали дѣла, напр., объ очищеніи «мытнаго двора» именно по инціативѣ строительнаго комитета, а потомъ—строительной коммиссіи.

[2]) 2 П. С. З. № 15951. Подчиненіе военному министерству обусловливалось тѣмъ обстоятельствомъ, что комитеты (иногда спеціальные) вѣдали и постройку казармъ. См. «Уст. строител.» (Св. Зак. т. XII) ст. 7, 93 и 81.

[3]) Св. Зак., т. XII, «Уст. строител.», ст. 80—87.

[4]) Тамъ же, ст. 44, 45 и 98, п. 2. См. также «Сборн. цирк. и инстр.», т. V, стр. 27 и 28. Св. Зак., т. X, ч. I, ст. 1805. Дума могла производить торги по подрядамъ и поставкамъ на удовлетвореніе другихъ потребностей; причемъ эти подряды и поставки вмѣстѣ съ торгами по сдачѣ въ аренду различнаго рода городскихъ оброчныхъ ста-

формѣ; денегъ, отчета въ которыхъ требовать она не имѣетъ никакого права, такъ какъ учрежденія, ихъ расходующія, вовсе ей не подчинены. Въ сущности, внѣ области вѣдѣнія городской думы осталась и такая, не послѣдней важности, функція, какъ завѣдыванье квартирной повинностью въ городѣ. Этимъ дѣломъ вѣдала особая коммиссія—квартирная, составъ которой, исключая предсѣдателя, выборный; но эти члены ея—не изъ гласныхъ думы, а спеціально выбранные общественными сословными собраніями депутаты: «отъ дворянства, въ городѣ домы имѣющаго» и отъ купечества съ мѣщанствомъ [1]); предсѣдателемъ ея былъ полиціймейстеръ или городничій, а во владѣльческихъ городахъ владѣлецъ города [2]), который могъ, съ согласія министра, передать предсѣдательство другому лицу [3]). Вліяніе предсѣдателей въ этихъ коммиссіяхъ понятно само собою, но оно становится огромнымъ въ силу того, что самые выборы депутатовъ производятся сословіями подъ предсѣдательствомъ предсѣдателей тѣхъ же коммиссій, т. е. полиціймейстеровъ, городничихъ и владѣльцевъ [4]). Коммиссіи эти завѣдуютъ постоемъ, руководясь положеніями устава о земскихъ повинностяхъ [5]).

И такъ, что же, въ концѣ концовъ, вѣдаютъ думы по отношенію къ городскому благоустройству вообще? Можно смѣло отвѣтить, нисколько не рискуя впасть въ предвеличеніе—почти ничего, если не вовсе ничего. Онѣ вѣдаютъ развѣ освѣще-

---

тей и угодій утверждались губернаторомъ, если сумма подряда или аренды не превышала 10 тыс. рублей; министромъ—до 30 тысячъ рублей; а все что свыше этой послѣдней суммы—правит. сенатомъ. Уст. о гор. хоз., ст. 16 и 2 П. С. З. № 27185—мнѣніе госуд. совѣта отъ 27 апрѣля 1853 г., п. 2. Тоже самое—Св. Зак., т. X, ч. I, ст. 1872 г.

[1]) Уст. о земск. повин. ст. 282; отъ дворянъ—одинъ депутатъ, а отъ купечества и мѣщанства вмѣстѣ одинъ. Избирались эти депутаты на одинъ годъ. Тамъ же, ст. 284.

[2]) Тамъ же, ст. 282 и 283. Въ опредѣленныхъ городахъ въ составъ коммиссіи входятъ депутаты отъ греческихъ и еврейскихъ обществъ, ямщиковъ и государственныхъ крестьянъ. Тамъ же, ст. 283.

[3]) Тамъ же, ст. 283, прим. 2 по прод.

[4]) Тамъ же, ст. 285.

[5]) Статьи 286—310.

ніе улицъ, да очистку ихъ чрезъ своихъ нижнихъ выборныхъ органовъ; да и то, пожалуй, чаще уступаетъ это полиціи. Полиція, пожарная команда являлись только лишней статьей расхода по отношенію къ думамъ, которыя не вѣдали ихъ ни въ какомъ отношеніи, кромѣ выдачи на содержаніе ихъ закономъ опредѣленныхъ суммъ. Стало быть, думамъ только и оставалось вѣдать всякаго рода сборы и повинности городскіе и государственные, по отношенію къ раскладкѣ ихъ и взиманію, торговые промыслы и такія чисто канцелярскіе дѣла, какъ составленіе смѣты, веденіе ревизскихъ сказокъ, выдача паспортовъ и т. п. Однимъ словомъ, городская дума по характеру занятій обратилась въ простую канцелярію, и какого-то казначея, такъ какъ всѣ функціи по городскому управленію у нея были постепенно отобраны, по мѣрѣ учрежденія различнаго рода комитетовъ и т. п.

V. Но и въ скромной роли раскладчика и сборщика, составителя ревизскихъ сказокъ и т. п. дума все таки являлась въ опредѣленной степени дѣятелемъ, могущимъ въ сферѣ своей дѣятельности вызвать неудовольствіе ею въ томъ или иномъ правительственномъ или общественномъ учрежденіи или въ частномъ лицѣ. Отсюда, необходимость поставить городскую думу подъ извѣстный контроль, подвергнуть ее извѣстной отвѣтственности въ случаѣ какого либо нарушенія съ ея стороны, установить съ цѣлью предупрежденія съ ея стороны злоупотребленій ту или иную форму отчетности. Пуская въ ходъ ту или иную изъ этихъ мѣръ, прежде всего приходится опредѣлить тѣ органы или учрежденія, по отношенію къ которымъ дума или, замѣняющая ее, ратуша должна будетъ этими отвѣтственностью и отчетностью. Пытаясь уяснить себѣ вопросъ объ отношеніи думъ и ратушъ къ органамъ или учрежденіямъ ихъ контролирующимъ, мы остановимся въ нѣсколькихъ словахъ и на тѣхъ органахъ и учрежденіяхъ, которыя, какъ мы указывали въ своемъ мѣстѣ, состояли при думахъ и скажемъ объ ихъ отношеніяхъ къ этимъ послѣднимъ; наконецъ въ заключеніе этого отдѣла сдѣлаемъ въ двухъ словахъ бѣглый обзоръ всего нами въ немъ изложеннаго.

Уже на основаніи того, что было говорено только что объ отношеніи губернатора къ городскимъ смѣтамъ, расходамъ и т. п.

можно прямо заключить, что непосредственнымъ органомъ надзора государственнаго по отношенію къ городскимъ учрежденіямъ является начальникъ губерніи, «подъ надзоромъ» котораго, какъ уже было указано, состоятъ думы и ратуши «въ порядкѣ мѣстнаго управленія»; и который «обязанъ наблюдать за правильнымъ употребленіемъ суммъ и за исправностью въ производствѣ вообще по сей части дѣлъ» [1]). Но изъ этого опредѣленія, благодаря его, такъ сказать, спеціальной редакціи, можно, пожалуй заключить, что губернаторъ пользуется по отношенію къ городскимъ учрежденіямъ лишь относительно ихъ узко-финансовой дѣятельности. А на самомъ дѣлѣ вовсе не такъ. Мы видѣли, что составляемая ежегодно думой или ратушей смѣта идетъ на разсмотрѣніе губернатора; имъ утверждаются всѣ торги по подрядамъ и поставкамъ на сумму до десяти тысячъ рублей [2]); онъ же «бдительно наблюдаетъ и за общимъ благоустройствомъ и безопасностью въ городахъ,...имѣетъ тщательное попеченіе о хорошемъ устройствѣ пожарной части» [3]). На обязанности же губернатора лежитъ «неослабное наблюденіе за тѣмъ, чтобы подлежащія городовыя установленія неупустительно исполняли въ точности правила о порядкѣ веденія городовыхъ обывательскихъ книгъ» [4]). Вообще на губернаторѣ, въ качествѣ представителя органа высшаго правительственнаго надзора, лежитъ, какъ одна изъ важнѣйшихъ въ глазахъ законодателя функцій—«благоустройство внутренняго управленія въ городахъ» [5]). Какъ средство къ тому, чтобы имѣть возможность осуществить это

---

[1]) Уст. гор. хоз., ст. 6. См. также, Св. Зак. т. II, «о губернаторахъ» ст. 469.

[2]) Тамъ же, ст. 16. На сумму отъ 10 до 30000 утверждаетъ министръ вн. дѣлъ, а свыше—правительствующій сенатъ. Но это помимо работъ, производимыхъ «по вѣдомству путей сообщенія», гдѣ—особыя правила: до пяти сотъ утверждаетъ губернская строит. и дорожная коммиссія; подряды на суммы выше этой—на утвержденіе главноуправляющаго. «Уст. строит» ст. 45 и 48. Для Петербурга и Москвы—см. тамъ же, ст. 88—92 и для Одессы, Керчи, Таганрога—ст. 98 и 99.

[3]) Св. Зак., т. II, «о губернаторахъ» ст. 453.

[4]) Тамъ же, ст. 403.

[5]) Тамъ же, ст. 458. См. также, ст. 467 и 468.

широкое право надзора относительно городскаго управленія, губернаторы находятъ въ томъ, что городскія думы «или иныя городскія управленія, кои по сей части исполняютъ обязанность думъ», обязаны имъ представлять по прошествіи каждаго года «надлежащіе отчеты о городскихъ расходахъ»; но одного этого законодатель считалъ какъ бы недостаточнымъ и заставилъ еще думы давать эти отчеты въ казенную палату, а съ ними вмѣстѣ и приходорасходныя ихъ книги»[1]). Неправильность могущая оказаться при провѣркѣ отчетовъ губернаторомъ или казенной палатой уже и служитъ поводомъ къ отвѣтственности: «дѣлается немедленно распоряженіе о преслѣдованіи виновныхъ....и о возвращеніи въ городскіе доходы того, что было неправильно издержано»[2]). Однако, какъ это можно бы заключить на основаніи одной лишь приведенной статьи изъ учрежденія о губернаторахъ, отвѣтственности городскія учрежденія или отдѣльныя лица, входящія въ ихъ составъ, подвергаются не за одну «неправильность» въ городскихъ расходахъ, а вообще за противозаконныя дѣйствія и упущенія по должности [3]). Поводомъ къ отвѣтственности, кромѣ отчетности могутъ послужить также и «частныя жалобы» или прошенія со стороны частныхъ лицъ; въ случаѣ нарушенія думой какихъ либо интересовъ частнаго лица, это послѣднее можетъ подать на нее жалобу въ губернское правленіе [4]), которое, такимъ образомъ, и служитъ инстанціей, являющейся или учрежденіемъ

[1]) Тамъ же, ст. 475. Въ Уставѣ о городскомъ хоз.—тоже самое: «въ городскихъ доходахъ и расходахъ думы или ратуши обязываются ежегоднымъ отчетомъ какъ губернатору, такъ и казенной палатѣ». Ст. 86. Статья 90 того же устава постановляетъ, что казенныя палаты «неупустительно наблюдаютъ: 1) всѣ ли суммы поступили въ расходъ согласно съ положеніями, утвержденными начальниками губерніи; 2) нѣтъ ли гдѣ утраты денегъ, послабленья или упущенья въ сборахъ, или упадка въ какой либо статьѣ доходовъ»...Самый надзоръ затѣмъ, чтобы отчеты въ каз. палату представлялись въ узаконенный срокъ, лежитъ на губернаторѣ же. Тамъ же, ст. 93.

[2]) Тамъ же, ст. 476.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4449: «городская дума подвергается отвѣтственности: 1) за положенія, противныя законамъ, и 2) за неисполненіе своей должности или противные оной поступки».

[4]) Тамъ же, ст. 4448.

по отношенію къ думѣ или ратушѣ подчиняющимъ [1]). Чему же, спрашивается, подвергается дума или ратуша въ случаѣ нарушенія ею закона или какого либо упущенія, обнаруженныхъ тѣмъ или инымъ путемъ? То и другое изъ этихъ учрежденій, очевидно, можетъ подвергуться отвѣтственности, какъ въ смыслѣ совокупности, всѣхъ членовъ его составляющихъ, такъ и въ своихъ отдѣльныхъ членахъ, такъ сказать, составныхъ частяхъ. Въ уставѣ о службѣ по городскимъ выборамъ постановлено, что «члены опредѣляемые въ присутственныя мѣста по выборамъ» за противозаконные поступки или упущенія по службѣ отвѣчаютъ наравнѣ «съ членами опредѣляемыми отъ правительства» [2]); изъ этой статьи можно заключить лишь объ отвѣтственности наравнѣ съ служащими по назначенію отъ правительства, тѣхъ выборныхъ отъ городскихъ сословій, которые служатъ въ казенныхъ или лучше государственныхъ учрежденіяхъ въ качествѣ представительнаго элемента (если, разумѣется не расширять значеніе понятія «присутственное мѣсто» до того, что подъ него подойдутъ и городскія учрежденія), тѣхъ, которыхъ законодатель самъ считаетъ принадлежащими «къ общему порядку государственнаго управленія» и которые eo ipso подчиняются тѣмъ же правиламъ отвѣтственности, какъ и правительственные чиновники вообще. Но отсюда едвали приходится заключить о подобной же отвѣтственности выборныхъ должностныхъ лицъ, служащихъ въ общественныхъ учрежденіяхъ или, употребляя выраженіе законодателя, «по внутреннему управленію» городскаго общества. На практикѣ до 1858 года такое заключеніе однако вѣроятно дѣлалось; ибо въ этомъ году мнѣніемъ государственнаго совѣта было постановлено, въ качествѣ дополненія къ только что приведенной статьѣ, что преданіе суду, удаленіе и отрѣшеніе отъ должности лицъ служащихъ по выборамъ городскихъ обществъ— выборныхъ вообще, а не служащихъ только въ правительствен-

---

[1]) Такимъ учрежденіемъ губернское правленіе является относительно думы уже и въ силу того, что дума, какъ мы видѣли, безъ его разрѣшенія не можетъ израсходовать копѣйки. Дума сносится съ правленіемъ «рапортами», а правленіе съ ней указами.

[2]) Св. Зак. т. III, кн. II, ст. 435.

ныхъ учрежденіяхъ—опредѣляется тѣми же самыми правилами, какія установлены относительно выборныхъ отъ дворянства по этому предмету [1]); а по отношенію къ выборнымъ отъ дворянства уставъ о службѣ по выборамъ дворянскимъ постановляетъ, что въ случаѣ нарушенія закона или упущеній по службѣ со стороны выборныхъ они предаются «по изслѣдованіи дѣла надлежащимъ порядкомъ» суду уголовной палаты, и предаются ему не тѣмъ учрежденіемъ, въ которомъ выборный служитъ, напр., городской думой или ратушей, а «губернскимъ начальствомъ», которое, по крайней мѣрѣ «въ случаѣ важнаго преступленія» имѣетъ даже право удалить временно отъ должности лицо, преданное имъ же суду; о чемъ только обязано «сообщить для свѣдѣнія», и только для этого, городскому головѣ [2]). Всѣ выборныя должностныя лица по городскому управленію, какъ предаются суду обыкновеннымъ порядкомъ чрезъ губернское начальство, такъ какъ ни одно изъ нихъ не утверждается въ должности высочайшимъ указомъ, такъ и судятся обыкновеннымъ же судомъ, въ уголовной палатѣ [3]).

Такимъ образомъ, городская дума или ратуша подлежатъ какъ надзору исключительно государственныхъ органовъ, такъ и отчетностью, а вмѣстѣ и отвѣтственностью. онѣ обязаны только передъ ними же одними. Законодатель не признаетъ за самимъ обществомъ или лучше его представительнымъ учрежденіемъ—общей думой—никакого права на наблюденіе за такимъ общественнымъ органомъ какъ дума или ратуша, который de jure, такъ сказать, организуется общей думой изъ собственнаго состава, какъ мы видѣли и которая по существу—только распорядительный, пожалуй, исполнительный органъ ея; шестигласная дума не обязана по отношенію къ общей ни отчетностью, ни тѣмъ менѣе отвѣтственностью. Всякая реальная, физическая и нравствен-

[1]) Тамъ же, ст. 435 по продолженію.

[2]) Тамъ же, ст. 265 и 266 и дополненіе ст. 435 (по прод.).

[3]) Только лица, служащія по выборамъ отъ дворянства и утверждаемыя въ своихъ должностяхъ высочайшей властью, предаются суду съ высоч. разрѣшенія, и губернскіе предводители, а также и исправляющіе ихъ должность судятся правительствующимъ сенатомъ. Тамъ же, ст 270.

ная связь шестигласой думы, благодаря этому, порывается совершенно съ тѣмъ обществомъ, органомъ котораго она должна бы являться; общество теряетъ всякую возможность .. просто блюсти и охранять собственные интересы. Нельзя видѣть такую возможность въ томъ, напр., что ежегодные отчеты, составляемые, какъ мы видѣли для представленія въ казенную палату и «губернскому начальству, «предлагались» сначала, для «надлежащаго учета и повѣрки всѣхъ статей доходовъ и расходовъ городскихъ» особо избраннымъ для этого депутатамъ, «отъ каждаго сословія по одному» подъ предсѣдательствомъ городскаго головы: эта коммиссія составляетъ особый докладъ о своемъ изслѣдованіи, и вноситъ его въ тоже губернское правленіе [1]). Депутаты эти избираются каждымъ сословіемъ отдѣльно, не выключая дворянъ и разночинцевъ, если они владѣютъ въ городѣ недвижимою собственностью [2]). Это учрежденіе составляетъ въ сущности нѣчто совершенно фиктивное по своему значенію; такъ какъ очевидно, право провѣрки его ограничивается провѣркой по документамъ. Введеніе этого учрежденія въ то время какъ существуетъ по закону общая дума едвали можетъ быть объяснено какою либо необходимостью; быть можетъ, оно имѣло бы какое либо еще значеніе, еслибъ президировалось не городскимъ головой, котораго въ сущности-то этому учрежденію и приходилось учитывать. Нельзя видѣть что либо серьезное и въ томъ постановленіи законодателя относительно сибирскихъ городовъ и городовъ ставропольской губерніи, по которому дума городская обязана «ежегодно въ январѣ мѣсяцѣ представить городскому обществу (?) въ публичномъ собраніи отчетъ о городскихъ доходахъ и расходахъ» [3]); нельзя видѣть въ данномъ опредѣленіи что либо кромѣ пустой формальности по той простой причинѣ, что законодатель вовсе не озаботился сколько нибудь серьезно обставить гарантіями

---

[1]) Уст. о гор. хоз, ст. 88.

[2]) Тамъ же, прим. 2 къ ст. 88. Законодатель участіе депутатовъ отъ дворянъ и разночинцевъ опредѣляетъ въ такой формѣ: они «никакъ не должны отказываться отъ званія депутатовъ»; эта форма, понятно, вызвана нежеланіемъ этихъ послѣднихъ въ большинствѣ городовъ принимать участіе въ ихъ дѣлахъ.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. II, кн. I, ст. 121, п. 9 и кн. II, ст. 94, п. 9.

это право общества, эту обязанность думы: мы не имѣемъ никакихъ дальнѣйшихъ постановленій по этому предмету.

Надзоръ правительственныхъ органовъ за городскими учрежденіями понимается такъ широко; какъ сами, эти учрежденія такъ и отдѣльные члены ихъ, такъ «крѣпки» органамъ этого надзора, «губернскому начальству», что сами городскія учрежденія не пользовались правомъ самостоятельно давать отпуски отдѣльнымъ членамъ своимъ или служащимъ въ канцеляріяхъ, самостоятельно назначать или увольнять этихъ послѣднихъ. Только «губернское начальство», говоритъ законодатель, «въ случаѣ просьбы членовъ упомянутыхъ мѣстъ (думъ, ратушъ и магистратовъ) даетъ имъ отпуски по очереди, замѣняя ихъ, на время отсутствія, также по очереди, кандидатами». Но если эти кандидаты и гласные согласятся сами между собою, то первые могутъ занять мѣсто послѣднихъ, но во первыхъ не больше какъ на четыре мѣсяца, а во вторыхъ, все таки съ разрѣшенія губернскаго же начальства; безъ такого предварительнаго разрѣшенія члены думъ и ратушъ могутъ отлучаться, при условіи однако взаимнаго соглашенія, на время до двухъ мѣсяцевъ въ томъ лишь случаѣ если ихъ въ данномъ учрежденіи находится болѣе трехъ и притомъ лишь въ такомъ количествѣ, чтобы число остающихся было не менѣе трехъ. Разъ наличность этихъ условій невозможна—необходимо испрошеніе отпуска у «губернскаго начальства» [1]). Тѣмъ болѣе, разумѣется, ставится въ зависимость отъ губернскаго начальства городской голова въ этомъ отношеніи [2]). Что касается такихъ, состоящихъ при шестигласной думѣ, а стало быть и подчиненныхъ ей, учрежденій и отдѣльныхъ органовъ, какъ торговая депутація и всякаго рода смотрители, старосты, коммиссары и т. п.; то уже въ силу самаго положенія ихъ, они должны быть, какъ только что замѣчено, подчинены думѣ или ратушѣ, при которой состоятъ; но о такихъ ихъ отношеніяхъ къ этимъ учрежденіяхъ можно лишь заключать логически, изъ

---

[1]) «Уст. о сл. по выбор.», ст. 441.

[2]) Тамъ же, ст. 442: онъ замѣняется или кандидатомъ его или старѣйшимъ изъ присутствующихъ въ городѣ гласныхъ. См. также, Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4435.

самаго положенія ихъ и роли, или функцій, которыя они отправляютъ [1]). По отношенію же къ вопросу объ ихъ отвѣтственности приходится заключить, что и они, вмѣстѣ со всѣми остальными, отвѣтственны все передъ тѣмъ же губернскимъ начальствомъ, а никакъ не передъ думой или ратушой, исполнительными органами которыхъ въ сущности они являются. Къ иному заключенію по данному вопросу придти, на основаніи однихъ данныхъ свода закона, невозможно: спеціальныхъ опредѣленій мы не находимъ, приходится, стало быть, рѣшать вопросъ на основаніи общихъ опредѣленій объ отвѣтственности служащихъ по городскимъ выборамъ вообще. Мы такъ и дѣлаемъ.

Относительно положенія городскаго депутатскаго собранія, президируемаго, какъ мы знаемъ, городскимъ головой, можно только сказать, что это—учрежденіе очевидно совершенно самостоятельное и независимое отъ думы, и подчиненное, на равнѣ съ нею, губернскому правленію [2]). Таковы отношенія городскихъ учрежденій къ высшимъ правительственнымъ мѣстнымъ органамъ. Но каковы они были къ органамъ въ сущности равнымъ имъ, также подчиненнымъ губернатору и губернскому правленію, органамъ сталкивавшимся на одной дорогѣ съ ними? Я говорю о полицейскихъ органахъ. Законодатель данный вопросъ, несмотря на всю важность его, совершенно игнорируетъ никакихъ постановленій по этому вопросу мы не находимъ; не опредѣляется даже форма сношеній органовъ городской полиціи съ городскими учрежденіями, какъ это дѣлается, напр., по отношенію къ приказамъ общественнаго призрѣнія, магистратамъ и ратушамъ, какъ судебнымъ учрежденіямъ и т. п. [3]). Вопросъ остался открытымъ; рѣшеніе его предоставлено самой жизни, почему мы и поговоримъ о немъ еще во второмъ отдѣлѣ этой книги.

---

[1]) По своду учрежд. и уставовъ торговыхъ «наблюденіе за точнымъ исполненіемъ правилъ, установленныхъ для производства торговли» прямо составляетъ функцію городскихъ думъ и ратушъ», ст. 275—277.

[2]) Св. Зак., т II, ч. I, ст. 4455: «жалобы на городское депутатское собраніе приносятся въ губернское правленіе».

[3]) Тамъ же, ст. 4144 и 4145.

Эта форма надзора правительственнаго, эта отчетность и отвѣтственность, эта зависимость отдѣльныхъ членовъ городскихъ учрежденій отъ правительственныхъ административныхъ органовъ, эта вообще узкость сферы дѣйствія городскихъ учрежденій—все это вмѣстѣ самое категорическое свидѣтельство того, что учрежденія эти въ глазахъ законодателя въ теченіи всего времени господства екатерининскаго положенія были не столько учрежденіями автономическими, вѣдающими свои особые интересы, сколько просто государственно же административными органами, составъ которыхъ лишь поставляется къ дѣлу мѣстнаго управленія городскимъ обществомъ; законодатель не столько стремился охранить высшіе интересы, интересы государственные отъ вторженія въ нихъ дѣятелей болѣе или менѣе другой области, сколько, такъ сказать, слить интересы общественные съ государственными, какъ бы боясь, что органы самого общества, которымъ первоначально ввѣрены были имъ эти интересы, несостоятельны въ достаточной степени охранять и представлять ихъ; законодатель стремится обезпечить исправное удовлетвореніе интересовъ общественныхъ путемъ самаго строгаго надзора, самой тяжелой, гнетущей опеки надъ общественными органами, недовѣряя искренности и добросовѣстности самаго общества и его членовъ. Онъ одинаково стремился повозможности обставить наиболѣе тѣсными рамками, наиболѣе съузить какъ сферу самаго дѣйствія общественно-административныхъ органовъ, такъ и участіе общества въ организаціи этихъ органовъ, въ его непосредственныхъ отношеніяхъ къ нимъ. Такимъ образомъ, болѣе или менѣе широкія начала автономіи, положенныя въ основу городоваго положенія 1785 года постепенно, такъ сказать, таяли въ теченіе настоящаго столѣтія: ихъ поурѣзали какъ по отношенію къ самой организаціи общественно-городскихъ учрежденій, такъ и по отношенію къ предметамъ вѣдомства ихъ. Послѣдующее законодательство развивало въ сущности не столько основанія общественной автономіи установленныя положеніемъ 1785 года, сколько тѣ несравненно менѣе развитыя въ немъ начала опеки, которыя внесены были въ него вмѣстѣ съ началами автономіи, какъ элементъ государственнаго надзора. Мы видѣли, что преемникъ составительницы «жалованной грамоты городамъ россійской имперіи» даже вовсе от-

казался отъ зародышевыхъ началъ городской автономіи, внесенныхъ въ администрацію этой грамотой; онъ вѣрилъ только въ силу и дѣятельность, по отношенію даже и къ этому предмету, органовъ непосредственно-государственной, верховной власти; представителей самаго городскаго общества онъ считалъ полезными или лучше сказать, небезполезными только въ качествѣ элемента совѣщательнаго, состоящими при правительственныхъ органахъ, вѣдающихъ, совершенно независимо отъ нихъ, интересы и потребности города; этотъ элементъ игралъ самую ничтожную роль въ городской администраціи. Внукъ Екатерины II возстановилъ городскія учрежденія своей геніальной бабки и возстановилъ ихъ въ полной неприкосновенности, какъ это видно изъ его указовъ по этому предмету, проникнутыхъ такимъ глубокимъ уваженіемъ къ законодательной работѣ Екатерины II вообще, такъ и по данному вопросу; но это уваженіе къ ней не было въ состояніи заставить новаго законодателя ограничиться возстановленіемъ и водвореніемъ лишь одного сдѣланнаго Екатериной II безъ всякихъ измѣненій или дополненій, буквально. Этого не могло быть уже въ силу одного того обстоятельства, что положеніе 1785 года, какъ уже было нами не разъ указано, содержало въ себѣ нѣчто далеко неполное, требующее, при его примѣненіи къ жизни, значительнаго развитія въ своихъ основныхъ началахъ. Повторяемъ, дополненія и даже измѣненія въ глазахъ каждаго законодателя были необходимы до очевидности. Но эти дополненія, эти измѣненія или лучше это примѣненіе положенія 1785 года къ дѣйствительной жизни тогдашняго городскаго общества могло идти, такъ сказать, двоякимъ путемъ: или путемъ болѣе широкаго развитія и примѣненія къ этой жизни началъ общественной автономіи, жизненныя начала которой въ значительной степени были заложены Екатериной въ ея жалованную грамоту городамъ, или, на оборотъ, путемъ заглушенія этихъ началъ, путемъ болѣе широкаго развитія государственной опеки, которая поглотила бы совершенно начала автономіи. Мы видѣли, законодательство настоящаго столѣтія пошло вторымъ путемъ. Мы не будемъ останавливаться на причинахъ такого поворота въ направленіи законодательства по отношенію къ данному вопросу; но не можемъ не повторить еще разъ уже высказанной мысли, что на поворотъ

въ этой отдѣльной отрасли законодательства не могли не влiять западно-европейскiя событiя политическаго мiра, такъ сильно вообще влiявшiя, такъ сказать, на духъ нашего государственнаго управленiя въ первую половину настоящаго столѣтiя.

Благодаря такому направленiю, зародышамъ городскаго управленiя не суждено было долгое время привиться къ общественной жизни, пустить въ нее хоть сколько нибудь жизненные ростки. Городскимъ учрежденiямъ не суждено было стать дѣйствительными представителями и охранителями общественныхъ городскихъ интересовъ; они обратились, и должны были обратиться, въ простыя канцелярiи, которыя, говоря языкомъ знаменитаго Штейна, только и дѣлали, что «писали, писали и писали». Служащiе въ этихъ своеобразныхъ канцелярiяхъ обратились въ совершенныхъ чиновниковъ, облеченныхъ правительствомъ въ чиновничьи мундиры и чины [1]), награждаемыхъ за свое усердiе государствомъ же; забывшихъ eo ipso объ избравшемъ его обществѣ и его интересахъ.

Направляемыя такъ сверху, законодательствомъ, городскiя, избираемыя городомъ, учрежденiя, не могли ничего противопоставить снизу, со стороны самого общества; въ этомъ послѣднемъ не было необходимыхъ на то жизненныхъ силъ. Неоткуда было взяться этимъ силамъ; такъ сказать, развивающихъ ее рычаговъ не существовало, какъ мы старались это доказать первой частью нашего настоящаго труда, ни въ средѣ самого городскаго обще-

---

[1]) См. «Уст. о службѣ по выбор. гор. обыв.» Отд. III. По прослуженiю трехъ трехлѣтiй мундиры могутъ быть носимы служившими по выборамъ даже и въ отставкѣ—ст. 434. Награжденiе городскихъ головъ и бургомистровъ особымъ званiемъ степеннаго предоставлено главнымъ начальникамъ губернiй или губернаторамъ «чрезъ губернскiя правленiя» ст. 430; причемъ, самому городскому обществу категорически запрещается ходатайствовать о наградахъ избираемыхъ имъ лицъ передъ этими начальниками; ст. 433 Впрочемъ, обществу самому предоставлено право выдавать «похвальные листы» тѣмъ изъ своихъ выборныхъ, которые, занимая высшiя должности (городскихъ головъ, гласныхъ думъ и друг.), «справедливостью и добропорядочными поступками, по окончанiи ихъ службы, заслужатъ одобренiе»; получившiй такой листъ получалъ вмѣстѣ съ тѣмъ и право на почетное мѣсто въ общественныхъ собранiяхъ. Ст. 428, 429. О чинахъ см. ст. 426.

ства, лишеннаго всякой закваски самодѣятельности, ни въ направленіи законодательной дѣятельности государства, вовсе несознававшаго до самаго конца прошлаго столѣтія какихъ либо иныхъ интересовъ кромѣ государственныхъ. Проблескъ этого сознанія, имѣвшій мѣсто въ концѣ прошлаго столѣтія, оказался не на столько сильнымъ, могучимъ, чтобы это сознаніе было въ состояніи рости и шириться, было въ силахъ противостоять тому подозрительному, какъ будто пугливому, отношенію къ общественной административной автономіи, которое заступаетъ мѣсто противоположнаго взгляда въ воззрѣніяхъ законодателя въ первой половинѣ настоящаго столѣтія. Такимъ образомъ, и за этотъ періодъ времени одного изъ рычаговъ развитія городской административной автономіи—сочувственнаго къ ней направленія законодатества—мы не встрѣчаемъ; что касается втораго двигателя—жизненныхъ силъ самаго городскаго общества, опредѣленныхъ условій самой общественной жизни вообще, то и ему мы не рѣшаемся придать какое либо иное значеніе кромѣ чисто отрицательнаго; мы не рѣшаемся признать дѣйствительно существовавшими въ средѣ городскаго общества нашего отечества за первую половину переживаемаго нами столѣтія тѣ жизненныя условія, которыя служатъ могучимъ стимуломъ развитія въ этой средѣ сознательныхъ отношеній какъ къ своимъ особымъ, общественнымъ, такъ и государственнымъ интересамъ.

Разъ сознательнаго отношенія къ тѣмъ и другимъ интересамъ со стороны самого общества не существовало, городскія учрежденія прошлой половины этого столѣтія не только не могли найти въ своихъ членахъ, представителяхъ общества, настолько силы, чтобы хоть какое нибудь противодѣйствіе представлять собою безпощадному развитію чиновничьей опеки, на оборотъ, они пошли такъ бойко, съ такимъ «легкимъ сердцемъ» по пути этой опеки, что въ концѣ концовъ стали представлять собою нѣчто далеко нежелательное самими представителями этой послѣдней.

Слѣдующій отдѣлъ настоящей книги и будетъ имѣть своимъ содержаніемъ это, такъ сказать, фактическое состояніе городскихъ учрежденій, разсмотрѣнныхъ въ настоящемъ отдѣлѣ съ точки зрѣнія ихъ законной организаціи; это во первыхъ, а во

вторыхъ, въ этомъ же, второмъ, отдѣлѣ мы постараемся насколько станетъ силъ и умѣнья, поискать тѣхъ условій въ средѣ нашей городской и общественной жизни, которыя являются одними изъ существеннѣйшихъ условій жизненнаго развитія городской автономіи, которыя одни дѣлаютъ ее возможнымъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Фактическое состояніе городскихъ учрежденій и общественный строй городской жизни.

ГЛАВА I.

Дѣйствительное положеніе городскихъ учрежденій.

Въ предъидущемъ отдѣлѣ этой книги мы въ достаточной степени, кажется, полно охарактеризовали строй городскаго самоуправленія, до введенія городоваго положенія 1870 года, чтобы составить о немъ надлежащее понятіе. Мы изображали его до сихъ поръ по тѣмъ опредѣленіямъ, которыми онъ нормировался самимъ закономъ. Мы ознакомились съ нимъ, такъ сказать, по закону. Нельзя, думаемъ, отрицать, что строй этотъ во всѣхъ отношеніяхъ мало походилъ на автономическій, будучи лишенъ самыхъ примитивныхъ началъ этого послѣдняго; представляя собою въ сущности не больше какъ одну изъ частей въ общегосударственномъ бюрократическомъ механизмѣ или лучше, сказать, простое, чисто механическое соединеніе отдѣльныхъ общественныхъ элементовъ съ цѣлью создать изъ нихъ нѣчто годное для замѣны, по городской администраціи, правительственныхъ органовъ. О стремленіи создать изъ этого соединенія нѣчто химически цѣлое, прочное не можетъ быть и рѣчи; да законодатель, въ сущности, издавая тѣ или иныя постановленія по город-

скому управленію и устройству, едвали имѣлъ и въ виду созданіе такого цѣлаго, обоснованіе его на началахъ автономіи. Онъ забылъ объ этой цѣли, поставленной еще въ концѣ прошлаго столѣтія, забылъ о ней, такъ сказать, растерявшись среди достиженія нѣсколькихъ мелкихъ цѣлей по отношенію къ городскому строю, поглотившихъ, быть можетъ, противъ его собственнаго желанія, все его вниманіе. Стремясь къ этимъ цѣлямъ законодательство, въ сущности, стремилось къ одной—къ водворенію строгаго бюрократическаго порядка, въ которомъ одномъ оно видѣло альфу и омегу хорошей администраціи. На эту сторону, мы видѣли, направлено почти все его вниманіе; самая организація учрежденій, посредствомъ которыхъ долженъ былъ водворяться этотъ порядокъ, отодвигалась на второй планъ. Организація самаго общества и его представительныхъ органовъ—собраній, думъ, ратушъ и т. п. вызывала слишкомъ скромную, сравнительно, законодательную дѣятельность; но эта дѣятельность кипѣла по отношенію къ вопросу о доходахъ и расходахъ города, къ его бюджету; къ вопросу о томъ, какъ и гдѣ открыть новые источники доходовъ и урегулировать расходы, обезпечить ихъ правильность. Все вниманіе законодателя сосредоточивается на изобрѣтеніи возможно болѣе дѣйствительныхъ средствъ правительственнаго надзора, возможно болѣе точныхъ и подробныхъ опредѣленій бюрократическаго производства; точность и подробность которыхъ вознаградили бы собою «незнаніе порядка службы» со стороны членовъ городскихъ избирательныхъ учрежденій. Отсюда эти безконечныя правила о росписяхъ и смѣтахъ, эта сложная процедура отчетности. По отношенію къ развитію всѣхъ этихъ мѣръ законодатель не встрѣчалъ препятствій; казалось бы онъ долженъ былъ достигнуть своихъ цѣлей. «Незнающіе порядка службы» избирательные органы городскаго управленія въ концѣ концовъ ходили на помочахъ, а не собственной мускульной силой. Они состояли въ полной опекѣ правительства и казалось бы, въ рукахъ такого усерднаго опекуна должны были оказаться исправнѣйшими органами; а городское хозяйство и управленіе, благодаря этому, въ столь желательномъ закодателемъ положеніи. Но на самомъ дѣлѣ оказалось другое. Разобранная нами организація городскаго административнаго строя въ дѣйствительности пере-

несенная изъ свода законовъ и полнаго собранія ихъ въ жизнь, такъ далеко отстояла отъ начертаннаго законодателемъ, что въ сущности то едвали не представляла собою полнаго нарушенія этого начертаннаго.

Обратимся прежде всего къ самымъ органамъ городской администраціи, ихъ составу, а потомъ уже—дѣятельности,

Посильный очеркъ дѣйствительнаго состоянія городскаго управленія мы дѣлаемъ главнымъ образомъ по тѣмъ немногимъ донесеніямъ чиновниковъ-ревизоровъ [1]) городскихъ учрежденій, которыя были доступны намъ и по тѣмъ матеріаламъ, обиліемъ которыхъ тоже не можемъ похвалиться и которые удалось найти намъ въ мѣстномъ (ярославскомъ) губернскомъ архивѣ. Благодаря характеру самаго источника наше изложеніе eo ipso должно страдать неполнотой и сухостью, но тѣмъ не менѣе намъ казалось далеко нелишнимъ внести настоящую главу въ свой трудъ: она, думаемъ, многое разъясняетъ.

Еще въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія правительствомъ было замѣчено «уклоненіе» городскихъ сословій отъ службы по выборамъ въ городскихъ учрежденіяхъ [2]); уже въ это время на разсмотрѣніе одного изъ высшихъ государственныхъ учрежденій [3]) предложенъ былъ вопросъ о томъ, «какъ возвысить служеніе гражданъ и возбудить въ нихъ желаніе заниматься онымъ», (т. е. служеніемъ) [4]). Въ этомъ подмѣченномъ правительствомъ фактѣ кроется болѣе чѣмъ многое. Будь обращено съ этого момента вниманіе законодателя именно на этотъ фактъ, быть можетъ законодательная дѣятельность относительно городской администраціи пошла бы инымъ путемъ и пришла къ инымъ результатамъ. Сосредоточенное на этомъ фактѣ вниманіе,

---

[1]) Эти ревизоры разъѣзжали по всѣмъ городамъ европейской Россіи въ сороковыхъ годахъ. О нихъ обстоятельнѣе—во второй книгѣ этого сочиненія.

[2]) Комитетомъ министровъ именно.

[3]) Коммиссіи законовъ.

[4]) Хоз. департаментъ минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1314. См. также у Муллова, назв. соч., стр. 156.

вѣроятно, скорѣе привело бы законодателя къ сознанію, такъ сказать, корня этого явленія, причины его, чѣмъ это имѣло мѣсто на самомъ дѣлѣ; гораздо ранѣе стало бы извѣстнымъ, что «уклоненіе отъ службы» коренилось въ самомъ существѣ и характерѣ этой службы, которая, какъ это десяткомъ или двумя лѣтъ позднѣе было сознано самимъ правительствомъ, была въ сущности ничѣмъ инымъ какъ тяжелой повинностью, притомъ повиностью, которую приходилось нести членамъ городскихъ сословій вовсе въ сущности не въ пользу общества, членами кототораго они состоятъ, а государства, которое они безсознательно смѣшивали съ правительствомъ, «казной»; нести ее приходилось безвозмездно [1]); но этого мало: оставаясь честнымъ исполнителемъ возложенной на него по выборамъ обязанности, выборный рисковалъ тяжело поплатиться еще и собственнымъ карманомъ: ему, какъ человѣку въ большинствѣ случаевъ «темному», приходилось, чтобъ не запутаться окончательно въ непонятномъ для него лабиринтѣ всяческихъ росписей, смѣтъ, журналовъ и т. п., не попасть подъ судъ, искать у знатока и дѣльца—секретаря того учрежденія, въ которое забросили его общественные выборы [2]). Такая перспектива, вмѣстѣ съ упущеніями въ собственныхъ дѣлахъ, понятно, не могла не влiять на симпатіи общества къ городской выборной службѣ, на его и его членовъ отношенія къ ней. Нельзя игнорировать какъ стимулъ въ этомъ отношеніи также и того обстоятельства, что въ силу именно такого, выражаясь языкомъ XVII столѣтія, тяглаго характера городской служ-

---

[1]) Во всѣхъ почти отчетахъ чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія, бывшихъ въ нашихъ рукахъ, мы встрѣчается съ отзывомъ, что городскія службы—тяжелая личная повинность, которую слѣдовало бы облегчить.

[2]) Въ своемъ рапортѣ о состояніи думъ казанскій военный губернаторъ въ 1842 году доноситъ въ министерство, что «несвѣдущіе въ дѣлѣ управленія» члены думъ, ратушъ и т. п. щедро платятъ секретарямъ и дѣлопроизводителямъ, которые, въ сущности и управляютъ дѣлами городскихъ обществъ. Архивъ хоз. департ. минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 стол., св. 7, дѣло № 112. 1842 г. Извлеченія изъ доклада губернатора сдѣланы и Варадиновымъ въ его книгѣ «исторія минист. вн. дѣлъ», ч. Ш, кн. 3, стр. 71—72.

бы, она и самимъ законодателемъ, какъ мы видѣли въ предъидущемъ отдѣлѣ этой книги, считалась чѣмъ то несовмѣстнымъ, плохомирящимся съ родомъ, званіемъ и положеніемъ въ обществѣ болѣе или менѣе высокими того или иного слоя городскаго населенія; разумѣется, не могли не смотрѣть на нее такими же глазами и извѣстные слои общества: дворяне, прямо освобожденные отъ нея въ силу своего достоинства, самымъ закономъ, понятно, презирали ее; за ними тянулись въ этомъ отношеніи и высшіе слои собственно торгово-промышленнаго податнаго состоянія. Все это вмѣстѣ, плюсъ полное отсутствіе сознанія общественныхъ интересовъ, отсутствіе самаго общества городскаго какъ цѣлаго, отдѣльныя части котораго были бы химически сродны между собою, не могли не вызвать въ городскомъ населеніи, въ тѣхъ слояхъ его, изъ которыхъ только и организовались городскія учрежденія, извѣстнаго, вполнѣ охарактеризовавшагося, опредѣленнаго отношенія «къ службѣ по выборамъ», отношенія совершенно отрицательнаго. Это отрицательное отношеніе проходитъ черезъ весь строй городскаго самоуправленія до настоящаго времени.

Прежде всего самыя «собранія» которыя дозволялось имѣть городскому обществу, посѣщались полноправными членами этого послѣдняго куда какъ неусердно. Случалось, что на избирательныя собранія не являлось и десятой части городскихъ обывателей, пользующихся правами активнаго избранія. Это явленіе, судя по отчетамъ чиновниковъ-ревизоровъ, было явленіемъ всеобщимъ: каждый изъ нихъ, если только обращалъ вниманіе на эту сторону дѣла, заявлялъ объ этомъ, всегда поражавшемъ его явленіи. Притомъ явленіе это было общимъ, какъ въ уѣздныхъ городахъ, населеніе которыхъ едва достигало двухъ, трехъ тысячъ человѣкъ, такъ и въ столицахъ, гдѣ оно состояло изъ сотенъ тысячъ [1]); если въ первыхъ вмѣсто тысячи избирателей являлось

---

[1]) Въ 1850 году въ Пошехоньѣ, уѣздномъ городѣ яросл. губ. наряжено было слѣдствіе по дѣлу о выборахъ городскаго головы; между прочимъ оказалось, что изъ 1000 человѣкъ мѣщанъ-избирателей и 46 купцовъ въ данномъ случаѣ городскаго голову избирали всего 78 человѣкъ и что такое отношеніе избирателей de facto къ избирате-

въ собраніе нѣсколько десятковъ человѣкъ, то въ послѣднихъ вмѣсто десятка тысячъ они являлись едва въ количествѣ нѣсколькихъ сотъ. Само собой будетъ, послѣ этого, понятно, какъ должны были относиться эти избиратели къ самому процессу избранія, къ тѣмъ, кого они избирали. Да и почему имъ было ревниво относиться къ этому процессу, формамъ избранія, когда ихъ, въ сущности не существовало: тѣже Лексъ и Милютинъ въ своей докладной запискѣ о состояніи управленія въ Петербургѣ говорятъ, что къ участію въ выборахъ допускался «всякій по произволу», благодаря неопредѣленности положенія о пятидесяти рублевомъ доходѣ, какъ основаніи этого участія; что самыхъ списковъ избирателей вовсе не составлялось; вообще, произволъ царилъ полный» въ дѣлѣ выбора [1]). Присутствовавшіе при выборахъ правительственные чиновники—членъ губернскаго правленія или полиціймейстеръ въ Петербургѣ [2])—разумѣется, не устраняли, а скорѣе увеличивали его: какъ начальство они не могли не влiять такъ или иначе на выборы и уже этимъ только увеличивали «произволъ», который въ провинціи, особенно въ уѣзд-

лямъ de jure—явленіе совершенно заурядное. Яросл. губ. архивъ, наст. реэс. 7 ст., 3 отд. губ. правл. 1851 г., № 50. По справкамъ, полученнымъ министерствомъ отъ петербургской думы въ сороковыхъ годахъ изъ купцовъ избирателей, число которыхъ около двухъ съ половиной тысячъ, на выборы являются обыкновенно maximum 300 человѣкъ; изъ полутора тысячъ мѣщанъ—таже приблизительно цифра, а изъ 950 цецеховыхъ—человѣкъ сто. Хоз. департ. минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. I. Въ другомъ мѣстѣ того же дѣла, во второй части его, въ докладной запискѣ, подписанной вице директоромъ департамента Лексомъ и начальникомъ отдѣленія Милютинымъ, мы встрѣчаемся съ указаніемъ, что изъ 10000 избирателей Петербурга на выборы является не больше девяти сотъ человѣкъ а обыкновеннаго 400, 500. Дѣйствительн. статск. совѣтникъ Игнатьевъ, ревизовавшій городскія учрежденія Москвы, наканунѣ введенія въ ней петербургскаго городоваго положенія 1846 года, увѣряетъ, что «неболѣе 2½% купеческаго сословія и ½% мѣщанъ являются въ собранія»; и тѣ, и другіе вообще «отъ выборнаго начала совершенно уклоняются». «Свѣдѣнія о наст. состояніи общ. управленія въ Москвѣ» (печ. записка) Стр. 43.

[1]) Тоже дѣло хоз. департ., вторая часть его.

[2]) Тоже дѣло, часть I.

ныхъ городахъ, можно смѣло сказать, достигалъ невѣроятныхъ размѣровъ. Да и было бы странно, еслибъ было иначе: никакихъ основъ для порядка выборовъ не существовало; требуемыя закономъ обывательскія книги не велись ни въ одномъ изъ городовъ имперіи или вовсе, или хоть въ сколько нибудь сносномъ порядкѣ. Въ самомъ Петербургѣ по выраженію упомянутой докладной записки, «депутатское собраніе», единственной цѣлью котораго, какъ мы видѣли, было именно составленіе обывательской книги, существовало только «нарицательно», «не имѣя никакихъ способовъ къ веденію обывательской книги». Что же въ другихъ городахъ? Депутатское то собраніе существовало вездѣ, даже въ какихъ либо заштатныхъ городишкахъ или посадахъ съ нѣсколькими стами жителей—въ образѣ одного или двухъ депутатовъ,—существовали при нихъ и канцеляріи, но обывательскихъ книгъ, покрайней мѣрѣ, по отзывамъ чиновниковъ-ревизоровъ, въ сороковыхъ годахъ не существовало нигдѣ [1]. Какимъ же

[1]) На отсутствіе обывательской книги указываютъ въ своихъ отчетахъ всѣ чиновники-ревизоры, донесенія которыхъ намъ удалось имѣть въ рукахъ, Такъ, напр., въ городахъ Тульской губерніи ни въ одномъ ея нѣтъ. См. архивъ министерства вн. дѣлъ хоз. департ. 2 гор. отд., 2 стола, св. 2, дѣла №№ 38 и 41; тамъ же, св. 18, № 276 и др. Съ тѣмъ же самымъ встрѣчаемся и въ ярославскомъ губ., архивѣ—настол. реэстръ 7 стола 3 отд. губ. правленія за 1847 г., дѣло № 23; за ея составленіе принялись усиленно лишь послѣ того какъ министерство усиленно настаивало на этомъ въ 1844 и 1845 годахъ. Ухватились горячо; но настаивать перестали, и дѣло пришло въ старый порядокъ; все ограничилось неудачными попытками. Книги оказались отсутствующими и послѣ 1845 года. См. тамъ же, наст. реэстръ за 1850 г., №№ 158, 207, 225 и др... Въ ярославскомъ архивѣ мы встрѣтили не мало министерскихъ предписаній о необходимости составленія обывательскихъ книгъ. Что несмотря на отсутствіе этихъ книгъ депутатскія собранія съ канцеляріями все таки существовали, поглощая часть городскихъ доходовъ, на это прямыя указанія находимъ въ росписяхъ городовъ и въ свидѣтельствѣ самаго министерства, которое само говоритъ въ одномъ изъ своихъ разъясненій, что въ какомъ-то городѣ обывательская книга не ведется, между тѣмъ какъ въ роспись ежегодно вносится на веденіе ея расходъ въ 150 р.: 100 р. писарю и 50 р.—«на канцелярскіе матеріалы» (?). Журн. минист. вн. дѣлъ за 8155 г, ч. XIV, стр. 148.

образомъ ждать отъ выборовъ порядка, какихъ либо избирательныхъ списковъ? Думы или ратуши, вѣдь не имѣли ни малѣйшаго понятія даже объ обывателяхъ вообще, знаніе численности которыхъ такъ необходимо для обложенія сборами [1]).

Присутствовавшіе при выборахъ вездѣ правительственные чиновники, какъ уже было замѣчено, не могли вносить или по крайней мѣрѣ не вносили въ ихъ производство что либо, кромѣ произвола. Въ мѣстномъ архивѣ мы натолкнулись на нѣсколько дѣлъ, на основаніи которыхъ мы рѣшились именно такъ высказаться о дѣятельности правительственныхъ, почти исключительно полицейскихъ, органовъ по отношенію къ городскимъ выборамъ. Даже губернское правленіе, обязанное зорко слѣдить за всѣмъ, что происходитъ въ городскихъ учрежденіяхъ, «стоять на стражѣ» всего происходящаго въ нихъ, даже оно частенько заносило въ выборы нѣчто совершенно противоположное «порядку» и законности, хотя, быть можетъ, и не всегда сознательно: такъ, въ 1856 году въ одномъ городѣ въ городскіе головы избрано было лицо, дважды состоявшее подъ судомъ: разъ за безпорядки, допущенные въ думѣ, другой—за подлогъ, совершенный имъ опять таки въ качествѣ выборнаго при торгахъ, производившихся въ думѣ; лицо это не понесло наказанія только въ силу того, что подошло подъ манифестъ 16 апрѣля 1841 года; тѣмъ не менѣе губернское правленіе утверждаетъ эти выборы [2]). Иногда губернское правленіе дѣйствовало еще болѣе странно, чѣмъ въ этомъ случаѣ. Такъ, въ 1847 году въ городѣ Пошехоньѣ (ярославской губ.) ничтожное число избирателей явившихся для производства выборовъ (78 изъ 1046 человѣкъ), избрало на второе полугодіе городскимъ головой одного купца, который не только былъ подъ

[1]) Судя по донесенію минскаго губернатора, въ его губерніи практиковалось нѣчто въ родѣ избирательныхъ списковъ: желающіе быть избранными заявляли о томъ городскому головѣ, который вносилъ ихъ въ списки и предлагалъ на выборахъ. Но приэтомъ оказывалось, что часто баллотировались лица несовершеннолѣтнія, неосѣдлыя, опороченныя судомъ и т. п. Хоз. департ. минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 2728, ч. I.

[2]) Журн. министерства вн. дѣлъ за 1857 г., ч. XXII, стр. 157.

судомъ за такія преступленія, какъ преступленіе по должности и подлогъ, но и въ моментъ выбора состоялъ подъ судомъ по цѣлой серіи различнаго рода самыхъ неблаговидныхъ дѣлъ, и губернское правленіе не только не постаралось посодѣйствовать къ распутыванью этого дѣла, но на оборотъ постаралось замять его и выборы утвердило [1]). Что же мудренаго послѣ всего этого, если самое избраніе во многихъ случаяхъ—если не въ большинствѣ—оказывалось такъ неудачно, какъ это видно изъ массы дѣлъ, какъ въ мѣстномъ, такъ и центральномъ архивахъ находящихся. Игнорируемъ приведенные только что случаи выборовъ въ городскіе головы, бывшихъ подъ судомъ по такимъ крупнымъ преступленіямъ, лицъ. Мы найдемъ въ отчетахъ чиновниковъ ревизоровъ, такъ сказать, сплошныя указанія на то, что большинство, если не всѣ выборные, стояли, не говоримъ, ниже своего положенія но просто ниже средняго уровня развитія; все это были по словамъ ревизоровъ «люди темные, безотвѣтные», въ дѣлѣ управленія вовсе ничего непонимающіе; за частую люди, немогшіе дать «сколько нибудь толковаго отвѣта» по самому простому запросу; люди по преимуществу безграмотные [2]); а въ большинствѣ случаевъ и подозрительной нравственной стойкости: мы имѣемъ не мало указаній на факты въ родѣ слѣдующаго: въ норскомъ посадѣ (ярослав. губ.) въ сороковыхъ годахъ выборные представители общественныхъ интересовъ, члены ратуши, не только оказались малограмотными, темными и безотвѣтными людьми, «въ дѣлѣ управленія несвѣдущими», но и людьми не заду-

---

[1]) Ярослав. губ. архивъ, наст. реестръ 7 ст., 3 отд. губ. пр., дѣло № 50, 1851 г.

[2]) Архивъ министерства вн. дѣлъ, хоз. департаментъ, 2 стол., 2 гор. отд., св. 7, № 59. Отчеты Компанейщикова, ревизовавшаго города воронежской губерніи; тамъ же, св. 5, № 41—города тульской губерніи,—ревизоръ Линкъ. Чиновникъ Измайловичъ, командированный для ревизіи въ концѣ пятидесятыхъ годовъ въ могилевскую губернію, доносилъ, что во всѣхъ городскихъ думахъ этой губерніи, кромѣ могилевской и мстиславльской городскіе головы—«изъ мѣщанъ хлѣбопашцевъ, неимѣющихъ никакого понятія о возлагаемыхъ на нихъ обязанностяхъ». Хоз. департаментъ 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 2728, ч. I. А также—уже цитированный докладъ казанскаго губернатора.

мывающимися поживиться на счетъ избравшаго ихъ общества; людьми, пожалуй, даже съ излишествомъ въ «управленіи» умѣлыми; они такъ повели дѣла, что половина доходовъ посада оставалась, по свидѣтельству производившаго слѣдствіе чиновника въ ихъ карманахъ и такъ заручились расположеніемъ къ себѣ различныхъ мелкихъ властей, что выражаясь языкомъ XVII столѣтія, «сильны чинились» противъ самаго общества, ихъ избравшаго и не допустили депутатовъ его до повѣрки ихъ, такъ убыточной для этого общества, дѣятельности [1]. Это только, повторяемъ, одинъ изъ многихъ и очень многихъ фактовъ подобнаго рода, встрѣчающихся «въ практикѣ» старыхъ городскихъ учрежденій. Подобнаго рода факты, такъ сказать обобщаются самими правительственными органами, близко стоявшими у дѣла. Одно «губернское начальство» по поводу запроса министерства, почему оно не «возложило» на городскую думу заготовленіе матеріаловъ, нужныхъ для отопленія и освѣщенія полицейской части, отвѣчало, что это повело бы не только къ различнаго рода «безпорядкамъ», но и злоупотребленіямъ, такъ какъ «вообще члены думъ во всей губерніи, избираемые изъ бѣднаго класса городскихъ обывателей, совершенно безграмотные, не зная порядка службы, ни цѣли своего назначенія, не могутъ управлять городскимъ хозяйствомъ съ дѣйствительною пользою. Они производя въ прежнее время хозяйственнымъ образомъ нѣкоторые расходы, выдавали частнымъ лицамъ свидѣтельства на преувеличенныя суммы» [2]. Чего же можно ждать отъ такихъ выборныхъ или слишкомъ забитыхъ и «безотвѣтныхъ», или слишкомъ храбрыхъ, покрайней мѣрѣ по отношенію къ общественной собственности? Что могли представлять собою, въ большинствѣ случаевъ, городскія учрежденія, состоящія изъ такихъ представителей общества?

---

[1]) Яросл. губ. архивъ, наст. реестръ, за 1852 г. по 7 стол. 3 отд. губ. пр., № 113. Слѣдствіе по жалобѣ общества производилъ сначала чиновникъ губернскаго правленія, а потомъ—чиновникъ, командированный ревизовать города яросл. губерніи министерствомъ.

[2]) Журн. министерства вн. дѣлъ 1855 г., августъ, стр. 175 и слѣд.; тоже см. «Матеріалы, относ. до нов. общ. устройства въ гор. имперіи», т. I, стр. 213.

Но прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію дѣятельности, дѣйствительной, а не на бумагѣ только, мы остановимся еще нѣсколько времени на одномъ, съ перваго взгляда совершенно дикомъ вопросѣ: всѣ ли тѣ городскія учрежденія, которыя устанавливались закономъ, существовали на самомъ дѣлѣ и на оборотъ, тѣ ли только учрежденія, которыя учреждались закономъ для управленія городовъ, одни и вѣдали это послѣднее? Какъ вопросъ этотъ съ перваго взгляда не страненъ, но тѣмъ не менѣе, какъ увидимъ, совершенно умѣстенъ и, думаемъ, остановиться на немъ далеко не лишнее.

Мы не будемъ, поставивъ этотъ вопросъ, долго останавливаться на такомъ, однакожъ, въ высшей степени любопытномъ, если не курьезномъ, фактѣ, какъ тотъ, что «въ нѣкоторыхъ городахъ», гдѣ «на основаніи дѣйствующихъ постановленій» завѣдыванье городскими общественными дѣлами «принадлежитъ городскимъ думамъ», по свѣдѣніямъ министерства въ 1867 году оказалось, что думъ этихъ и вообще выборныхъ городскихъ учрежденій или единоличныхъ органовъ вовсе не существуетъ, а «означенными дѣлами вѣдаютъ городскія полиціи» [1]. Въ этихъ «городскихъ поселеніяхъ» закономъ установленныя въ нихъ учрежденія, какъ можно заключить изъ циркуляра департамента, такъ сказать, незамѣтно для властей изчезли, будучи когда-то введены: циркуляръ возстановляетъ дѣйствіе той статьи «общихъ учрежденій городскаго общественнаго управленія», которою устанавливаются эти учрежденія [2]. Въ сущности, совершенно безразлично изчезли ли въ этихъ злополучныхъ городахъ введен-

---

[1]) См. Чудовскій—Сборникъ циркул. и инстр. минист. вн. дѣлъ, т. IV, стр. 8, № 8.

[2]) Тамъ же: «Сосредоточеніе въ полицейскихъ учрежденіяхъ» говоритъ циркуляръ, «дѣлъ общественнаго управленія и хозяйства, съ одной стороны, не соотвѣтствуетъ коренному закону, предписывающему дѣла подобнаго рода вѣдать городскимъ общественнымъ управленіямъ, а съ другой—не можетъ не отражаться неблагопріятно не только на дѣлахъ подобнаго рода, но и на всякой вообще дѣятельности полиціи въ данной мѣстности. Вслѣдствіе сего министерство вн. дѣлъ признаетъ необходимымъ возстановить повсемѣстно дѣйствіе ст. 4429 общ. учр. гор. общ. управл.». Эти города—въ таврической губерніи,

ныя въ нихъ учрежденія или они никогда и не вводились, и города до 1867 года, то есть до кануна смерти тѣхъ учрежденій, которыхъ имъ не привелось узнать, просуществовали безъ нихъ подъ мирнымъ управленіемъ «городскихъ полицій»; важенъ фактъ: города существуютъ безъ ихъ учрежденій и существуютъ безъ нихъ три четверти столѣтія. Если, хотя бы и въ какихъ либо захолустныхъ, забытыхъ городкахъ, возможно незамѣтное изчезновеніе ихъ всѣхъ учрежденій, то чтожъ удивительнаго, если окажется, что во всѣхъ городахъ Россіи—также незамѣтно изчезло по одному или нѣсколько изъ этихъ учрежденій. Они, дѣйствительно и изчезли. Изчезли собственно два учрежденія— общая дума и депутатское городское собраніе; но не оба въ одинаковой, такъ сказать, степени: совершенно безслѣдно изчезла лишь общая дума, депутатское же собраніе считалось существующимъ и на бумагѣ, да и въ дѣйствительности существовало «нарицательно»: изчезли лишь его функціи, обязанности.

Общая дума существовала лишь на страницахъ свода законовъ всѣхъ трехъ изданій. Дальше, указаній на ея существованіе мы не нашли ни въ одномъ изъ указовъ полнаго собранія законовъ, такъ или иначе касающихся городскаго устройства; ни въ одномъ изъ архивныхъ дѣлъ по этому же предмету, бывшихъ въ нашихъ рукахъ. Но это доказательства, такъ сказать, все отрицательныя. Есть не мало указаній чисто положительнаго характера, указаній категорическихъ. Эти указанія даютъ намъ все тѣже чиновники-ревизоры, объѣзжавшіе города въ сороковыхъ годахъ. Въ не разъ упоминавшейся уже докладной запискѣ хозяйственнаго департамента, составленной въ 1844 году, очевидно, Милютинымъ, по отчетамъ и донесеніямъ именно этихъ ревизоровъ, авторъ ея, говоря о «разстроенномъ положеніи городскихъ учрежденій» вообще, категорически заявляетъ, что общая дума нигдѣ не существовала вовсе, не выключая и столицъ [1]). Указанія на отсутствіе общей думы въ Москвѣ намъ даетъ компе-

---

см. «Городскія поселенія въ россійской имперіи», т. IV; въ харьковской—тамъ же, т. V, ч. 1; а также—въ херсонской—тамъ же, т. V, ч. 2.

[1]) Хоз. департаментъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. II.

тентнѣйшій свидѣтель—самъ городской голова этой столицы въ 1829 году, купецъ Мазуринъ; онъ въ своихъ замѣчаніяхъ на проэктъ новаго городоваго положенія, составленный въ 1828 году особымъ, спеціально для этой цѣли учрежденнымъ, комитетомъ, между прочимъ говоритъ, что «слѣдуетъ возстановить общую думу, которая нынѣ вовсе не существуетъ»[1]). Въ Петербургѣ, впрочемъ, эту думу или лучше гласныхъ, которые должны бы были составлять ее, въ 1843 году нашелъ гражданскій губернаторъ Петербурга, ревизовавшій городскія учрежденія послѣдняго по порученію министра вн. дѣлъ; но найденное оказалось въ положеніи по истинѣ странномъ. Въ запискѣ ревизора говорится, что «въ распоряженіи шестигласной думы состоитъ тридцать восемь гласныхъ, избираемыхъ изъ купцовъ, мѣщанъ и ремесленниковъ на три года для составленія общей городской думы». Имъ по назначенію шестигласной думы дѣлались разныя порученія въ хозяйственномъ и торговомъ отношеніи: четверо изъ нихъ назначены—для сбора ½%-ныхъ денегъ; двое—для сбора съ судовъ, проходящихъ черезъ мосты; одинъ—для наблюденія за торговлей иногородныхъ и т. п.; одинъ—для смотрѣнія за домомъ военнаго генералъ-губернатора; двѣнадцать человѣкъ—для оцѣнки недвижимаго имущества обывателей и для наблюденія за городскими амбарами и т. д.[2]). Такимъ образомъ, въ городѣ нашлись лишь члены думы, но не сама дума, такъ какъ эти ея члены, гласные, одного цѣлаго учрежденія или собранія вовсе не составляли; въ качествѣ же отдѣльныхъ единицъ они потеряли всякій смыслъ или лучше пріобрѣли его новый: они изъ членовъ учрежденія, стоявшаго во всякомъ случаѣ выше шестигласной думы уже въ силу того только обстоятельства, что гласные послѣдней были по закону избираемы этимъ учрежденіемъ, обратились въ какихъ-то приписанныхъ къ шестигласной думѣ для исполненія различнаго рода порученій и обязанностей, для

---

[1]) Тамъ же, ч. I. См. также дѣло № 1645—объ устройст. общ. управл. въ г. Одессѣ. Также, № 2728, ч. I, свѣдѣнія, представленныя минскимъ губернаторомъ о городскихъ учрежденіяхъ его губерніи.

[2]) Тамъ же, ч. III.

отправленія которыхъ должны существовать спеціальные органы при шестигласной думѣ или которыя должны исполняться самыми членами этой думы; другими словами, роль гласныхъ общей думы въ данномъ случаѣ діаметрально преобразилась сравнительно въ той, которую они должны были играть по закону. Словомъ, и въ этомъ отдѣльномъ случаѣ нельзя видѣть опроверженія факта, что общая дума нигдѣ въ Россіи не существовала при старомъ городовомъ положеніи, хотя по самому положенію этому должна была существовать [1]).

Что касается городскаго депутатскаго собранія, то, какъ мы уже замѣтили, оно существовало только «нарицательно», т. е. номинально по той простой причинѣ, что какъ мы видѣли, ему нечего было дѣлать—почти нигдѣ въ Россіи обывательскія книги не велись; но все таки учрежденіе это проявляло нѣкоторые признаки существованія или тѣмъ, что въ томъ или иномъ городѣ вдругъ собиралось и принималось за дѣло....на очень, короткое, впрочемъ, время; или тѣмъ, что дума иногда жаловалась на его фактическое несуществованіе; или хоть бы тѣмъ, наконецъ, что оно всегда фигурировало во всѣхъ городскихъ росписяхъ въ качествѣ учрежденія, поглощающаго то или иное количество городскихъ доходовъ. Члены въ депутатское собраніе выбирались городскими сословіями болѣе или менѣе неупустительно почти вездѣ. Словомъ, повторяемъ, городское депутатское собраніе номинально существовало вездѣ, даже, какъ мы встрѣчали это въ архивныхъ дѣлахъ, въ хилыхъ уѣздныхъ и заштатныхъ городишкахъ; но на самомъ дѣлѣ, какъ учрежденіе, которое функціонировало бы, такъ или иначе проявляло свою дѣятельность, оно несуществовало нигдѣ.

Но если, съ одной стороны были учрежденія по общественному городскому управленію, которыя, существуя по закону,

---

[1]) Отсутствіе общей думы во всѣхъ городахъ подтверждается и недавно вышедшимъ въ свѣтъ изданіемъ министерства вн. дѣлъ—«Матеріалы относящіеся до новаго обществ. устройства въ городахъ имперіи». Въ первомъ томѣ этихъ «матеріаловъ»—стр. 4, 212 и 213—прямо говорится, что «общей думы нигдѣ не существуетъ, кромѣ вновь учрежденныхъ въ столицахъ и въ Одессѣ».

не существовали или существовали только номинально въ дѣйствительности; то съ другой стороны, были и такія учрежденія въ городахъ, на которыя въ законодательствѣ мы не находимъ и намека, но которыя въ дѣйствительности существовали. Правда, мы можемъ указать всего на два такихъ учрежденія, но тѣмъ не менѣе самый фактъ существованія, такъ сказать, внѣ закона, хотя бы только и этихъ двухъ учрежденій, мы считаемъ всетаки очень и очень важнымъ; тѣмъ болѣе, что одно изъ этихъ учрежденій существовало «самовольно» въ одной изъ столицъ имперіи—въ Москвѣ Кто поручится, что подобнаго рода явленія не имѣли мѣста въ городахъ въ гораздо большемъ количествѣ? Во всякомъ случаѣ, этого рода фактъ въ очеркѣ фактическаго состоянія городскихъ учрежденій долженъ занимать, намъ кажется, далеко не послѣднее мѣсто.

Однимъ изъ этихъ учрежденій является какое-то «управленіе городовыхъ дѣлъ», существовавшее въ одномъ изъ уѣздныхъ городовъ новгородской губерніи—Крестцахъ—до 1843 года, когда было замѣнено ратушей. Что это было за учрежденіе, сказать не беремся; въ положеніи комитета министровъ, которымъ это «управленіе» уничтожается, мы ничего не находимъ относительно его организаціи; существовало оно совмѣстно съ магистратомъ и должностью городскаго головы [1]). Приэтомъ, очевидно, оно также случайно отыскано правительствомъ, какъ двадцать пять лѣтъ послѣ этого отыскано было имъ «нѣсколько» городскихъ поселеній», въ которыхъ никакихъ учрежденій не существовало.

Другое учрежденіе гораздо болѣе любопытно уже по самому мѣсту своего существованія. Это по истинѣ странный «домъ

---

[1]) 2 П. С. З. № 16584; это—высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ отъ 2 марта 1843 года. Имъ приказывается: «упразднить въ городѣ Крестцахъ магистратъ и такъ называемое управленіе городовыхъ дѣлъ, а также должность городскаго головы и учредить тамъ ратушу»....Сюда же нужно отнести и «городское хозяйственное управленіе», которое существуетъ будто бы въ нѣкоторыхъ городахъ Сибири по показаніямъ «Гор. пос. въ Рос. имп.», т. V, ч. I. Ни въ Св. Зак., ни въ П. С. ихъ о такомъ учрежденіи нѣтъ рѣчи.

московскаго гражданскаго общества». Единственное указаніе на это странное учрежденіе въ полномъ собраніи законовъ мы нашли подъ 1840 годомъ, гдѣ въ высочайше утвержденномъ положеніи комитета министровъ идетъ рѣчь объ отчетности городской думы, общественнаго дома и ремесленной управы [1]. Въ этомъ положеніи говорится, что въ Москвѣ уже «съ давняго времени» допущено распредѣленіе занятій и дѣлъ «между думою, домомъ городскаго общества и ремесленною управою»; причемъ «домъ городскаго общества» вмѣстѣ съ ремесленной управой обязываются отчетностью, мимо думы, казенной палатѣ; указывается и что именно вѣдалось этимъ «домомъ». Онъ вѣдалъ, опять таки «по уваженію давняго существованія обычая», «сборами податей и повинностей казенныхъ съ купцовъ и мѣщанъ, равно какъ и общественными складками на извѣстные и отъ приговоровъ зависящіе расходы». Такимъ образомъ, мы только изъ даннаго законодательнаго акта узнаемъ объ учрежденіи, существующемъ въ столицѣ, существующемъ «съ давняго времени», и имѣющемъ рядъ обязанностей и правъ; учрежденіи, о времени и причинѣ возникновенія котораго законодатель, очевидно, не знаетъ По свѣдѣніямъ, полученнымъ министерствомъ вн. дѣлъ въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, оказалось лишь одно: «домъ» этотъ существовалъ еще до 1805 года подъ именемъ «гильдіи» и завѣдывалъ общественной (?) недвижимой собственностью и «вообще дѣлами общественными (?), гражданскими (?) и купеческими» [2]. Въ 1805 году, онъ указомъ московскаго губернскаго правленія изъ «гильдіи» превращенъ въ «домъ городскаго или гражданскаго общества», подъ именемъ котораго (т. е. гражданскаго общества), разумѣлись «именитые граждане, купцы, мѣщане и цеховые». Дальше, оказывается, что это «общество» каждые три года избирало изъ своей среды по сословіямъ—отъ именитыхъ гражданъ купцовъ и мѣщанъ—особыхъ «повѣренныхъ», сово-

---

[1]) 2 П. С. З. № 13078

[2]) Хоз. департ. минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 197—о преобразов. московскаго гор. управленія; приложеніе къ дѣлу, печатная записка—«Свѣдѣнія о настоящ. состояніи общ. управл. въ Москвѣ», стр. 19.

купность которыхъ, очевидно, и составляла этотъ пресловутый «домъ» [1]). Если взглянуть на этотъ домъ съ точки зрѣнія его состава, окажется—онъ нѣчто въ родѣ именно общей думы; съ точки же зрѣнія функцій его, онъ никакого сходства съ послѣдней не имѣетъ. Чтобы онъ собою ни представлялъ, съ какимъ бы изъ городскихъ учрежденій сходство не имѣлъ, во всякомъ случаѣ онъ нѣчто самобытное, путемъ самозарожденія на московской городской почвѣ появившееся и закономъ только допущенное, ради его давняго существованія въ Москвѣ по обычаю. Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія закона авторъ не разъ упомянутой докладной записки хоз. департамента министерства вн. дѣлъ имѣлъ полное основаніе обозвать это курьезное учрежденіе учрежденіемъ, «самовольно» гражданами учрежденнымъ [2]).

Теперь перейдемъ къ учрежденіямъ, дѣйствительно и законно существовавшимъ и вѣдавшимъ городское управленіе, и посмотримъ, какъ они вѣдали это послѣднее на самомъ дѣлѣ. Мы не будемъ здѣсь останавливаться на каждомъ изъ нихъ въ отдѣльности, а поговоримъ о всѣхъ вообще какъ относительно ихъ дѣятельности, такъ и ихъ отчетности. Укажемъ на нѣкоторые факты и въ дѣятельности правительственныхъ органовъ по отношенію къ этимъ учрежденіямъ.

---

[1]) Тамъ же. «Повѣренные» избирались отъ именитыхъ гражданъ въ количествѣ двухъ; отъ купцовъ первой гильдіи—въ количествѣ двадцати человѣкъ; второй—сорока и третьей—шестидесяти; и отъ мѣщанъ—въ количествѣ восмидесяти человѣкъ. Въ 1809 году «дому» дозволено имѣть своего письмоводителя. Въ томъ же году, указомъ губернскаго правленія дѣла мѣщанскія отдѣлены въ этомъ домѣ отъ дѣлъ купеческихъ, почему и получились два отдѣленія дома, которыя оба находились «въ прямой подчиненности отъ губерн. правленія, и казен. палаты».

[2]) Въ шестидесятыхъ годахъ въ Москвѣ вышла книга неизвѣстнаго автора (кажется въ 1865 году)—«Наше купечество и торговля съ серьезной и карикатурной стороны»; въ этой книгѣ есть глава «домъ московскаго градскаго общества по купеческому отдѣленію», въ которой рѣчь идетъ о купеческомъ хозяйствѣ. (См. брошюра М. Щепкина —Бюджеты трехъ московскихъ сословій 1865 г.). Быть можетъ въ этой главѣ и есть какія нибудь свѣдѣнія о «домѣ», о которомъ мы говоримъ; къ сожалѣнію, намъ не удалось имѣть въ рукахъ эту книгу.

Мы уже знакомы съ усиленными заботами правительства, направленными къ тому, чтобы по возможности обезпечить, такъ сказать, исправный ходъ городскаго управленія, правильное теченіе городскаго хозяйства; но уже самый этотъ безконечный рядъ мѣръ, направленныхъ къ достиженію данныхъ цѣлей; мѣръ, которыя пускались въ ходъ, безконечно повторяясь почти до самаго момента замѣны стараго городоваго положенія новымъ, указываетъ, что цѣли вовсе не достигались и городское управленіе шло изъ рукъ вонъ плохо. Законодатель самъ сознавалъ это, сравнительно очень рано прибѣгая, какъ увидимъ, къ попыткамъ радикальнаго измѣненія строя городскаго управленія. Но обратимся къ фактамъ.

Законодатель пользовался всякимъ случаемъ, чтобъ напомнить городскимъ учрежденіямъ, что онѣ должны—хотя и совмѣстно съ мѣстными правительственными органами—«прилагать стараніе о приращеніи городскихъ доходовъ»; представлять надлежащимъ властямъ обо всемъ, что «усмотрятъ къ пользѣ общей, къ выгодѣ и къ украшенію города нужное». И тѣмъ не менѣе доходы вовсе не росли или росли очень медленно; въ городахъ ничего не дѣлалось выгоднаго и полезнаго для общества; они и не украшались. Покрайней мѣрѣ ничего этого не дѣлалось такъ, какъ бы того хотѣлось законодателю. Городскія учрежденія найдены были въ этомъ отношеніи вообще, а въ особенности относительно увеличенія источниковъ дохода, совершенно несостоятельными еще при Александрѣ I, при которомъ, какъ мы видѣли, и стали появляться спеціальные комитеты объ уравненіи сборовъ и повинностей. Думы и ратуши именно вслѣдствіе этой несостоятельности ихъ въ глазахъ правительства, лишаются своихъ функцій и постепенно обращаются въ какихъ то не то приходо-расходчиковъ, не то бухгалтеровъ, всѣ обязанности и функціи которыхъ исчерпываются однимъ счетоводствомъ, канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ вообще. Но и отъ этого дѣло не выиграло ни въ какомъ отношеніи: спеціальные органы, отъ думъ независившіе, не особенно быстро открывали новые источники доходовъ, не особенно удачно достигали и той цѣли, которая состояла въ наиболѣе правильномъ распредѣленіи всякаго рода податей и повинностей; почему комитеты эти отжили сравнительно быстро. Несостоятельной оказалась

и дума, а вмѣстѣ съ ней и ратуша, по части составленія смѣтъ и росписей и вообще того канцелярскаго дѣлопроизводства, которымъ ѳднимъ почти исчерпывалась вся ея функція. «Нераспорядительность, неправильность и медленность дѣлопроизводства, упущенія въ счетной части»—вотъ характеристическая черта дѣятельности городскихъ учрежденій вообще и думы въ особенности по общему отзыву всѣхъ чиновниковъ-ревизоровъ и докладной записки хозяйственнаго департамента министерства [1]). Для болѣе рельефной характеристики этого положенія дѣлъ, позволимъ себѣ привести здѣсь нѣсколько изъ очень и очень многихъ фактовъ, думской дѣятельности по данному вопросу; фактовъ встрѣчавшихся намъ въ архивныхъ дѣлахъ министерства и мѣстнаго губернскаго правленія. Смѣты составляются въ высшей степени небрежно и безтолково, очевидно лишь ради удовлетворенія «начальства»; съ дѣйствительностью въ большинствѣ случаевъ, эти смѣты не имѣютъ почти никакого соотношенія; это двѣ несоизмѣримыя величины: заносятся расходы, на самомъ дѣлѣ вовсе неимѣющіе мѣста; вписываются доходы вовсе непоступающіе; или на оборотъ, въ росписи вовсе не попадаютъ такіе доходы и расходы, которые на самомъ дѣлѣ существуютъ. Мы видѣли выше, какъ расходуются общественныя суммы на поздравленія чиновниковъ съ ангеломъ, съ праздниками, на кормленіе ихъ обѣдами и т. п.; расходы эти понятно въ роспись не вносятся, такъ какъ законодатель строжайше запрещаетъ «приношенія всякаго рода отъ обществъ начальствующимъ лицамъ» [2]). Вносились въ роспись расходы на уплату жалованья такимъ должностнымъ лицамъ, которыхъ на самомъ дѣлѣ не существовало, обязанности

---

[1]) Тоже дѣло. хоз. департамента, 2 гор. отд., 1 ст., ч. II. Также всѣ, уже не разъ приводимыя нами отчеты чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія.

[2]) Уст. о гор хоз. ст. 18. Вотъ эта любопытная статья: «приношенія всякаго рода отъ обществъ начальствующимъ лицамъ не допускаются ни въ какомъ случаѣ; а начальникамъ губерніи строжайше запрещается принимать отъ обществъ таковыя приношенія. Они, отклоняя отъ сего общества, обязаны обращать строгій присмотръ на употребленіе городскихъ суммъ единственно на установленные закономъ, необходимо нужные, расходы».

которыхъ исполняли, въ качествѣ общественной повинности, выборныя должностныя лица въ родѣ сотскихъ и десятскихъ. Не вносились, на оборотъ, въ роспись доходы, собиравшіеся думой или ратушей совершенно самовольно, за частую очень оригинальнымъ и очень похожимъ на самоуправство, способомъ: въ родѣ напр., сбора—закономъ не разъ даже запрещавшагося [1])—съ крестьянскихъ возовъ съ сѣномъ, овсомъ и т. п.; сбора, исправность взноса котораго обезпечивалась отобраньемъ у крестьянъ, владѣльцевъ возовъ, въ залогъ сѣделокъ и возжей съ ихъ лошадей [2]). Не вносятся въ росписи и доходы въ родѣ особаго рода сбора, напр., такъ называемыхъ квартирныхъ денегъ съ купцовъ, жившихъ внѣ городскихъ поселеній, какъ это имѣло мѣсто въ одномъ изъ такихъ поселеній ярославской губерніи [3]). А губернское правленіе, провѣряя только росписи, разумѣется узнать о подобнаго рода доходахъ и расходахъ никогда не могло. Этого мало, сплошь и къ ряду случалось и то, что доходы и расходы никогда закономъ невводимые, непризнаваемые имъ, вносились въ годовые смѣты и росписи—въ родѣ, напр., различнаго рода сборовъ съ промышленниковъ, расходовъ на содержаніе церковныхъ причтовъ и т. п.—и утверждались «губернскимъ начальствомъ», будучи исключаемы изъ этихъ росписей только уже министерствомъ [4]).

---

[1]) Это запрещеніе вошло и въ Св. Зак.—торг. уставъ, ст. 355.

[2]) Въ г. Бобровѣ (воронежской губ.) по доношенію чиновника, ревизовавшаго его—Компанейщикова. Что всего курьезнѣе, что для подобнаго рода сборовъ (съ возовъ бубликовъ, баранокъ, говядины и т. п.) воронежскія губ. вѣдомости за 1842 годъ ухитрились напечатать правила, какъ свидѣтельствуетъ въ своемъ донесеніи тотъ же Компанейщиковъ. Арх. хоз. департамента вн. дѣлъ по 2 гор. отд., 2 ст., св. 7, № 59.

[3]) Арх. ярослав. губ. пр., наст. реестръ по 7 столу 3 отд. за 1851 г. № 113.

[4]) Такъ одно «губернское начальство», цѣлые года утверждая подобнаго рода расходы—на содержаніе причта при церквахъ соборной и кладбищенской и сторожей при послѣдней—вдругъ почему то вздумало испросить разрѣшеніе министерства относить эти расходы на счетъ города «и на будущее время». Журн. министерства вн. дѣлъ 1855 г., ч. XV, стр. 177 и слѣд. См. тамъ же 1854 г., ч. V. стр. 233.

Неряшливость отношенія къ смѣтамъ и росписямъ доходили до того, что многія статьи, напр., расходовъ изъ года въ годъ вносились въ одномъ и томъ же размѣрѣ, а между тѣмъ оставаться одинаковыми въ росписяхъ нѣсколькихъ лѣтъ они не могли въ силу, такъ сказать, физической невозможности: напр., такіе расходы какъ на отопленіе и освѣщеніе различнаго рода зданій; очевидно составители смѣты рѣшительно не сознавали, что они дѣлали: цѣны на матеріалы отопленія и освѣщенія—не однѣ и тѣже постоянно; количество ихъ точно также не всегда одинаково и тѣмъ не менѣе смѣты эти утверждались губернскимъ начальствомъ и нелѣпостью ихъ поражались, да и то, очевидно, совершенно случайно, лишь въ министерствѣ [1]). Подобнаго рода факты мы могли бы приводить безъ конца, еслибъ не боялись утомить вниманіе читателей.

Понятно, что губернское правленіе, разсматривавшее росписи лишь съ точки зрѣнія исключительно формальной—составлена ли она по формѣ, образцу, министерствомъ выработанному—не могло замѣтить только что приведенныхъ фактовъ. Хотя оно и обязано было, какъ мы видѣли, разсматривать въ тоже время, составлены ли росписи «на законномъ основаніи», т. е. все ли въ нихъ внесено, что закономъ требуется и не внесено ли чего либо, на оборотъ, что закономъ запрещается; но тѣмъ не менѣе

Въ каждой книжкѣ Журн. министерства вн. дѣлъ за пятидесятые года можно найти массу «утвержденій» со стороны министерства различнаго рода сборовъ, «издавна взимавшихся въ пользу города» и по утвержденіи подводившихся подъ ту или иную статью устава о гор. хоз. См., напр. Журн. министерства вн. дѣлъ за 1854 г., ч. V, стр. 38, ч. IX, стр. 49; 1855 г., ч. XI, стр. 85 и 86. При этомъ само министерство какъ то странно колеблется по отношенію къ этимъ сборамъ: то утверждаетъ ихъ безъ дальнихъ околичностей, то требуетъ отъ губернскаго начальства свѣдѣній о томъ «когда именно и съ чьего разрѣшенія введены эти сборы» и не утверждаетъ ихъ, если не получаетъ такихъ свѣдѣній; а получить ихъ, понятно, нѣтъ возможности.

[1]) Журн. министерства вн. дѣлъ за 1854 г., ч. V, стр. 237 и 1855 г., августъ, стр. 175. Что и министерство обратило вниманіе на это лишь случайно, указываетъ то, что распоряженій его по этому поводу мы встрѣтили лишь два приведенныхъ; а между тѣмъ такіе казусы—въ каждой росписи каждаго города.

оно, какъ сейчасъ только это было указано, далеко не всегда это дѣлало; да еслибъ оно и отправляло въ этомъ отношеніи функцію свою вполнѣ безукоризненно, то все таки указанныхъ нами злоупотребленій отыскать не могло бы, ибо повѣрка ограничивалась разсмотрѣніемъ только росписей, куда все незаконное, разумѣется, вносилось съ осторожностью, да самое большее—книгъ. Тоже самое нужно сказать и о разсмотрѣніи казенной палатой книгъ, которыя велись въ городскихъ учрежденіяхъ. Отыскать эти злоупотребленія могли только такія реальныя ревизіи, каковыми были очень многія изъ ревизій, произведенныхъ въ сороковыхъ годахъ спеціальными чиновниками-ревизорами.

Но чтобы повѣрить въ полную безурядицу городскаго управленія по старымъ порядкамъ, нужно имѣть въ виду, что вся сложная процедура отчетности городскихъ учрежденій, была въ сущности, мертвой буквой. На самомъ дѣлѣ, въ дѣйствительности, всѣ эти смѣты, росписи, почти вовсе не представлялись на разсмотрѣніе губернскаго начальства, и ревизіи казенной палаты почти не имѣли мѣста, опять потому же, что городскія учрежденія не представляли никакихъ книгъ и документовъ. А губернскія правленія и казенныя палаты, думать надо, не особенно тяготились этимъ и не особенно усердно напоминали этимъ учрежденіямъ объ ихъ обязанностяхъ, если судить потому, что министерство неоднократно разсылало циркуляры на имя начальниковъ губерній, рекомендуя требовать отъ городскихъ учрежденій представленія смѣтъ и росписей и вообще отчетности [1]). А представлялись всѣ эти смѣты, росписи и книги въ ревизующія ихъ учрежденія—губернское правленіе и казенную палату—дѣйстви-

[1]) См. напр., Журн. минист. вн. дѣлъ, за 1854 г., ч. IV, стр. 73 и сл.: «вмѣнено въ непремѣнную обязанность кому слѣдуетъ, принять самыя дѣятельныя и рѣшительныя мѣры къ тому, чтобы всѣ городскія росписи по губерніи были разсматриваемы и представляемы въ министерство въ узаконенный срокъ»; и др. Въ дѣлахъ ярославскаго архива мы нашли массу циркулярныхъ предписаній министерства (начиная съ 1847 г.) по этому же предмету; наст. реестръ по 7 ст. 3 отд. за 1848 г., № 116; наст. реес. 1849 г., ч. I, № 76 и др. См. также «Сборн. цирк. и инстр. министер. вн. дѣлъ», изд. Чудовскаго, т. III, стр. 42.

тельно неисправно: во всякомъ случаѣ гораздо рѣже чѣмъ то требовалось закономъ и инструкціями министерства. Это послѣднее недовольно, напр., тѣмъ, что «одно губернское начальство» прислало въ министерство городскія росписи своей губерніи на 1853 годъ лишь въ ноябрѣ того же 1853 года, т. е. ровно годъ спустя послѣ того срока, который установленъ для этого въ 1849 году инструкціей министра; или въ концѣ того года, на который роспись составлена; другими словами, въ исходѣ того года, въ теченіи котораго роспись эта исполнялась [1]. Но это только очень слабое упущеніе, дѣлать за которое губернскому начальству выговоръ было со стороны министерства, пожалуй, излишнимъ ригоризмомъ въ виду тѣхъ фактовъ въ этомъ отношеніи, которые сплошь и къ ряду имѣли мѣсто на самомъ дѣлѣ. Въ одной ярославской губерніи мы встрѣтились съ очень почтеннымъ количествомъ фактовъ этого рода—поразительныхъ, сравнительно съ только что приведеннымъ. Приведемъ наиболѣе рѣзкіе изъ нихъ. Въ 1848 году у думъ нѣкоторыхъ городовъ требуютъ отчетовъ за 1828 и 1829 года; книги и отчеты думы города Ярославля за 1835 годъ требуютъ къ ревизіи въ 1848 году; въ 1847 году требуютъ отчетовъ у мологской думы за 1838 годъ, а самый отчетъ имѣетъ мѣсто лишь въ слѣдующемъ т. е. 1848 году [2]. Подобнаго рода примѣровъ можно бы привести массу. Не менѣе этого встрѣчается и напоминаній со стороны губернскаго правленія городскимъ учрежденіямъ о своевременномъ представленіи въ губернское правленіе смѣтъ и росписей, а въ казенную палату книгъ. Ими усѣяны настольные реэстры городскаго отдѣленія [3]. Приэтомъ, просматривая эти дѣла въ ихъ хронологической послѣдовательности, нельзя не замѣтить,

---

[1]) Журн. министерства вн. дѣлъ, 1854 г., ч. IV, стр. 73.

[2]) Яросл. губ. архивъ, наст. реэсръ 7 ст, 3 отд. за 1848 г. №№ 90 и 91. Тамъ же, № 86, наст. реэс. 1847 г., № 86 и др.

[3]) Тамъ же, наст. реэс. 1846 г., №№ 30—32; 1847 г. № 5; того же года, № 152, 153, 154 и 157; реэстръ 1848 г., № 116; №№ 130—137. Нужно замѣтить, что такою аккуратностью отличались не однѣ думы или ратуши, а всѣ вообще городскія учрежденія,—строительныя коммиссіи, квартирныя коммиссіи, депутатскія собранія, если они имѣли мѣсто, маклера, нотаріусы и т. п.

что напоминанія эти со стороны начальника губерніи не были, такъ сказать, систематическими, слѣдовавшими каждый разъ непосредственно за неисполненіемъ обязанности со стороны того или инаго городскаго учрежденія, а совершенно случайными, вызываемыми очевидно или какимъ либо необычайнымъ казусомъ, выплывшимъ на свѣтъ божій, или предписаніемъ со стороны министерства, которое въ этомъ отношеніи дѣйствовало точно также не систематически, будучи вызываемо на предписанія и инструкціи тоже несомнѣнно случайно. Какъ бы то ни было, но правильность и своевременность по составленію городскими учрежденіями смѣтъ и росписей и представленію отчетовъ стали такимъ рѣдкимъ явленіемъ, что сдѣлались исключеніемъ, за которое министерство находило нужнымъ благодарить «за тщательное и своевременное исполненіе этого труда всѣхъ лицъ, участвовавшихъ въ составленіи и разсмотрѣніи его» [1]).

А если смѣты и росписи велись, то мы видѣли, что въ нихъ попадало, что въ нихъ зачастую отыскивало министерство; а если отчетность въ тѣсномъ смыслѣ слова имѣла мѣсто, то что въ представлявшихся въ казенную палату городскими учрежденіями книгахъ находила эта палата при всемъ ея казенномъ, рутинномъ отношеніи къ дѣлу: упущеніями и злоупотребленіями по этому предмету переполнены донесенія чиновниковъ, ревизоровъ, самихъ казенныхъ палатъ. Протоколовъ засѣданіямъ думъ и ратушъ не велось; журналовъ въ большинствѣ случаевъ не имѣлось, различныя канцелярскія книги велись, какъ говорится, «какъ богъ на душу положитъ». Все зависѣло отъ усмотрѣнія, доброй воли секретаря иногда «лѣниваго, пьянаго и безтолковаго», какъ выражается одинъ изъ ревизоровъ, а чаще всего—«недобросовѣстнаго» [2]). Такъ называемыхъ оправдывающихъ документовъ

[1]) Журн. министерства вн. дѣлъ, за 1854 г., ч IX, стр. 47.

[2]) Результатъ ревизіи городскихъ учрежденій Венева (тульской губерніи);—относительно невозможнаго совершенно состоянія счетной, вообще канцелярской части—масса фактовъ въ каждомъ донесеніи казенной палаты о результатахъ произведенной ею ревизіи. Въ ярославскомъ губернскомъ архивѣ такихъ неутѣшительныхъ донесеній казенной палаты особенно много встрѣчается за сороковые и начало пятидесятыхъ годовъ.

относительно тѣхъ или иныхъ статей нѣтъ въ большинствѣ случаевъ; такъ что самыя книги дѣлались въ сущности ни къ чему негодной формальностью: ревизія ихъ ни къ чему не вела обыкновенно. Онѣ представляли собою хаосъ, въ которомъ, по донесенію чиновниковъ и разобраться въ большинствѣ случаевъ не было никакой возможности, если въ учрежденіи не было «секретаря—дѣльца», отъ котораго все таки можно было чего нибудь добиться; члены, зачастую, какъ мы видѣли, безграмотные, отдѣлывались отзывомъ, что они ничего въ этомъ не понимаютъ, что они «люди темные», что они подписываютъ бумаги, которыхъ понять не могутъ [1]. Но если въ такихъ городахъ какъ столицы въ составъ городскихъ учрежденій и не мало входитъ такихъ, которые «понять могутъ», какъ люди грамотные и все таки наиболѣе развитые изъ среды всего торгово-промышленнаго населенія, то они дѣлать не могли или не хотѣли. «Опредѣленнаго закономъ, полнаго присутствія думы не существуетъ», доносилъ въ 1843 году министру гражданскій губернаторъ Петербурга, производившій въ этомъ году ревизію городскихъ учрежденій этого города; этого состава никогда не бываетъ потому, объясняетъ губернаторъ, что члены думы «ежедневно—внѣ присутствія»; между прочимъ—для исполненія различныхъ «порученій высшаго начальства» (?). Если они и появляются въ думу, то подписываютъ бумаги, «нечитая ихъ»; отсюда та сила и значеніе секретаря думы, которыми этотъ послѣдній пользовался въ прошлыя времена; отсюда, какъ выражается все тотъ же гражданскій губернаторъ Петербурга, «полное разрушеніе всякой подчиненности со стороны секретаря и канцеляріи»; послѣдняя царила во всемъ. А все это вмѣстѣ, заключаетъ ревизоръ, сдѣлало петербургскую думу «образцомъ медленности, упущеній, запутанностей, безпорядковъ и злоупотребленій» [2]. Все это въ Петербургѣ, на глазахъ, такъ сказать, у высшей администраціи; что же въ

---

[1]) Рапортъ казанскаго военнаго губернатора о состояніи городскихъ учрежденій въ казанской губерніи за 1842 годъ, внесенный въ комитетъ министровъ.

[2]) Хоз. депар. министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд. 3 ст. дѣло № 1314, ч. III.

губернскихъ, уѣздныхъ городахъ. Взглянемъ, что—въ Москвѣ. «Шестигласная дума», говоритъ дѣйствительный статскій совѣтникъ Игнатьевъ, ревизовавшій ея городскія учрежденія въ 1860 году, «давно утратила свой коллегіальный характеръ» и давно «приняла видъ какой то канцеляріи, безпрекословно исполнявшей всѣ предписанія и требованія начальства, ни мало не заботясь о городскихъ интересахъ»[1]. Собирается она ежегодно, но далеко не въ полномъ составѣ и притомъ собираются ея члены вовсе не для разсужденія о дѣлахъ, даже не для выслушиванья ихъ изъ устъ секретаря, а просто для подписыванья ихъ, заранѣе, такъ сказать разсмотрѣнныхъ и рѣшенныхъ въ канцеляріи[2]. Иногда гласные думы самую процедуру подписыванья упрощали до того, что необходимость являться для этого въ думу или устранялась вовсе—думскій сторожъ приносилъ дѣла для подписи къ каждому гласному на квартиру—или гласные въ посѣщеніи думы чередовались по одному. А канцеляріей, ея порядками они ужъ вовсе не интересовались: это—дѣло секретаря, на котораго они надѣются какъ на каменную гору, который одинъ ихъ надежда, ихъ опора.

При такомъ положеніи дѣла, при такомъ значеніи гласныхъ и секретаря въ думѣ или ратушѣ, понятно, должна была страдать не одна только канцелярская сторона городскаго управленія, но и самое это управленіе, какъ поставленное въ тѣсную связь съ этимъ канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ. И оно, дѣйствительно, страдало. Оно представляло собою, какъ оказалось по разслѣдованію, нѣчто поистинѣ печальное.

Прежде всего, разумѣется, непосредственнымъ результатомъ этой сложной, мертвящей уже сама по себѣ канцелярщины, должна была явиться необыкновенная медленность дѣлопроизводства по отношенію къ управленію. И дѣйствительно мы встрѣчаемся какъ въ архивныхъ дѣлахъ, такъ и въ донесеніяхъ чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія, съ изумительными примѣра-

---

[1]) Уже цитированная нами печатная записка—Свѣд. о наст. сост. общ. упр. въ Москвѣ». стр. 43—45. Она приложена къ дѣлу № 197—2 гор. отд. 1 ст.—«преобразованіе моск. городскаго управленія».

[2]) Тамъ же, стр. 12.

ми медленности. Въ донесеніи петербургскаго губернатора о состояніи петербургскихъ городскихъ учрежденій въ 1843 году приводятся примѣры, что дѣла по городскому управленію лежали не рѣшенными по семи (!) лѣтъ [1]); дѣла нерѣшенныя въ теченіи года, двухъ—заурядное явленіе. Какой нибудь отзывъ, который должна была дума представить въ теченіи нѣсколькихъ дней, на самомъ дѣлѣ подавался черезъ два съ половиной года; по году и болѣе дѣла лежали безъ всякаго движенія, не будучи даже доложены. Дѣло о какихъ нибудь тридцати двухъ рубляхъ съ копѣйками, потребныхъ на покупку кожи, необходимой на починку пожарныхъ рукавовъ, тянется цѣлый годъ; періодъ времени, въ который рукава могли придти въ такое состояніе, что уже нужно было заводить рѣчь не о починкѣ ихъ, а о пріобрѣтеніи новыхъ [2]); два, три года тянутся дѣла «объ устройствѣ пожарныхъ инструментовъ», о постановкѣ новыхъ фонарныхъ столбовъ; о перемѣщеніи городскихъ учрежденій изъ стараго помѣщенія, пришедшаго въ полную негодность—въ новое; о ремонтѣ тюремнаго замка, всякаго рода городскихъ зданій; о сдачѣ въ аренду городскихъ земель, всякихъ угодій, лавокъ и т. п [3]). Въ этомъ случаѣ виноваты были уже не городскія учрежденія только и та канцелярщина, которая царила въ нихъ; въ этихъ случаяхъ дѣло тормозилось также и тѣми правительственными учрежденіями и органами, отъ которыхъ зависѣло разрѣшеніе расхода, утвержденіе смѣты его и т. п. А все это было

---

[1]) Хоз. департ. 2 гор. отд., столъ 1, дѣло № 1314; ч. III, прил. А къ проэкту новаго городоваго положенія, представленнаго въ 1844 году министромъ Перовскимъ государственному секретарю.

[2]) Результатомъ такого быстраго теченія дѣлъ было, напр., полное разрушеніе въ Ярославлѣ громаднаго—для губернскаго города—зданія, въ которомъ помѣщались городскія учрежденія. Развалины этого зданія украшаютъ собою двѣ улицы и площадь, выходя на послѣднюю главнымъ фасадомъ, а на первыя—боковыми. Возстановленіе этого зданія, задуманное городской управой, требуетъ въ настоящее время до 100000 рублей. А первая смѣта представлена была на какія нибудь сотни рублей; но пока она проходила всѣ мытарства, изъянъ увеличивался—требовалась новая смѣта, которая проходила тѣже мытарства, и т. д.

[3]) Тамъ же, и яросл. губ. архивъ, наст. реестры, 7 стола, 3 отд. за сороковые года и начало пятидесятыхъ по преимуществу.

необходимо даже въ тѣхъ случаяхъ, когда затѣваемый расходъ не превышалъ двухъ, трехъ рублей. Какой, нибудь захолустный уѣздный городъ, задумавъ расходъ въ нѣсколько десятковъ рублей или даже просто рублей, на пожарный рукавъ, новый фонарный столбъ, долженъ былъ входить съ «рапортомъ» въ губернскій городъ, зачастую отстоящій на очень почтенное количество верстъ; когда-то этотъ рапортъ дойдетъ по назначенію; когда соберутся разсмотрѣть его въ губернскомъ правленіи; когда то наведутъ различныя справки въ законахъ; а время идетъ; а вдругъ еще завяжется переписка; начнется безконечный обмѣнъ указами и рапортами и т. д., и т. д. Впрочемъ, не по всѣмъ же дѣламъ такъ тянули: въ томъ самомъ городѣ (Даниловъ яросл. губ.), гдѣ годъ тянулось дѣло о 32 рубляхъ для починки пожарныхъ рукавовъ, дѣло объ отпускѣ изъ городскихъ суммъ пятнадцати рублей на пріобрѣтеніе саней «для объѣзда полицейскимъ чиновникомъ дозоромъ» рѣшено въ семнадцать дней. Мѣстныя правительственныя учрежденія, очевидно, руководились въ этихъ случаяхъ какими то особыми соображеніями о важности разрѣшаемыхъ ими дѣлъ въ обще-государственномъ отношеніи.

Все это, разумѣется, не могло не отразиться на состояніи городскаго управленія вообще, а хозяйства въ особенности. Прибавимъ къ этому еще индиферентность представителей общества непосредственно приставленныхъ къ дѣлу. Всѣ заботы этихъ представителей, если только могли имѣть мѣсто такія заботы, ограничивались тѣмъ, чтобъ росписи годовыя были исполнены; чтобъ устроить дѣло такъ, чтобъ не попасть подъ судъ или не поплатиться собственнымъ карманомъ; а до остальнаго имъ мало дѣла. Вотъ почему оказалось возможнымъ и совершенно понятнымъ такое положеніе вещей, при которомъ многіе города, владѣя огромными поземельными участками и вообще недвижимой собственностью: всякаго рода угодьями и доходными статьями, получали со всего этого, сравнительно, очень небольной доходъ. Объ увеличеніи его некому было позаботиться. По донесенію бессарабскаго и новороссійскаго генералъ-губернатора въ 1846 году городъ Херсонъ, владѣя поземельной собственностью почти въ сорокъ восемь тысячъ десятинъ тѣмъ не менѣе получалъ съ ней дотого ничтожные доходы, что ими нельзя было покрыть даже

«нѣкоторыхъ издержекъ, на обязанности города относившихся»; дѣйствительно доходъ съ этой земли за три года, напр., (за 1836—1838) далъ всего 13800 р. ассигнаціями, т. е. тысячи четыре рублей серебромъ. Дѣло въ томъ, что земля эта въ значительной долѣ была, такъ сказать, расхищена самими же отдѣльными членами городскаго общества: «многіе мѣщане поселились на городскихъ земляхъ», говорится въ донесеніи губернатора, «самовольно, ничего не платя за пользованіе ими въ городскую казну»; мало того, что землею пользовались, какъ говорится «безданно, безпошлинно» члены самаго городскаго общества; ею пользовались и люди чуждые совершенно этому послѣднему какіе-то сосѣдніе помѣщики [1]). Очевидно, всѣ эти мѣщане и помѣщики относились къ городской землѣ какъ къ какой то res nullius; да она de facto такой и была: хозяева города едвали имѣли какое нибудь понятіе даже о количествѣ ея. И это далеко не единичный фактъ. Совершенно аналогичные встрѣчались, можно сказать, въ каждомъ изъ городовъ въ то время, если судить потому, что они встрѣчаются въ каждомъ изъ донесеній чиновниковъ-ревизоровъ, съ которыми намъ удалось ознакомиться. Если и не вездѣ или лучше не всегда мѣщане захватывали городскую землю самовольно; то, не боясь преувеличить, можно сказать, что всегда и вездѣ за ничтожными исключеніями городская земля сдавалась безъ торговъ, которые требовались закономъ, за какую либо опредѣленную, богъ вѣсть на какихъ основаніяхъ, думой плату, а часто и вовсе безъ всякой платы [2]). Городская дума Москвы,

---

[1]) Архивъ минист. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд., 2 столъ, св. 25, дѣло № 460. См. также «Сборн. цирк. и инстр. мин. вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. II, стр. 212. Въ большей части городовъ таминской губерніи общественная земля перешла въ частныя руки такимъ оригинальнымъ способомъ: городскіе головы дѣлали у частныхъ лицъ займы для города, гарантируя ихъ уплату городскими землями; долги не уплачивались, земли обращались въ частную собственность. Займы дѣлались, видимо, безъ вѣдома «губернскаго начальства». Хоз. департам., 2 гор. отд., столъ 1, дѣло № 2728, ч. I; свѣдѣнія, доставленныя губернаторомъ.

[2]) Донесеніе чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія тульской, ярославской, воронежской губерній. Архивъ минист. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд. 1 столъ и яросл. губ. архивъ,

случалось, не подозрѣвала о землѣ ей принадлежащей и находящейся въ предѣлахъ самаго города; даже этотъ городъ, по донесенію ревизора, получалъ съ своей, почтенныхъ размѣровъ, поземельной собственности, сравнительно грошовые доходы [1]), Что же въ остальныхъ городахъ [2])? Тоже неряшество, тѣже злоупотребленія имѣли мѣсто и въ отношеніи управленія остальными видами городской собственности; такъ, напр., управленіе городскими лѣсами страдало не менѣе, если еще не болѣе, чѣмъ землями; городскія учрежденія ни мало не заботились объ ихъ охраненіи и сбереженіи, назначая съ этой цѣлью какихъ либо жалкихъ сторожей, да и то фиктивно [3]). Городскія обществен-

---

наст. реэстры за сороковые года. См. также «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. I, стр. 398. Любопытны оправданія, приводимыя иногда думами. Такъ мологская дума (яросл. губ.) оправдывается въ незаконной сдачѣ выгонной земли тѣмъ, что она сдавалась такъ съ 1796 года!!

[1]) Печатн. зак. о состояніи Москвы, стр. 26; а также дѣло № 197. Одинъ изъ чиновниковъ-ревизоровъ говоритъ, что при раздачѣ участковъ городской земли—полный произволъ, какъ относительно величины участка, такъ и платы за него; въ этомъ отношеніи «дума мошенничаетъ вмѣстѣ съ полиціей» говоритъ онъ. Архивъ минист. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд., св. 5, № 38.

[2]) Ревизоръ тульской губерніи доноситъ изъ одного уѣзднаго города: дума не имѣетъ понятія о городской поземельной собственности, она не знаетъ сколько изъ этой собственности «поросло или занято чѣмъ»; часто она для рѣшенія вопроса, принадлежитъ ли данный участокъ земли городу или частному лицу «созываетъ сосѣдей и рѣшаетъ вопросъ большинствомъ голосовъ». Однимъ изъ лучшихъ доказательствъ печальнаго управленія землей можетъ служить то обстоятельство, что по опредѣленіи количества земель городскихъ послѣ топографической съемки ихъ, доходы съ нихъ увеличивались вдругъ въ четверо, въ семеро, даже въ двѣнадцать разъ (въ херсонской губ.); очевидно доходъ увеличился, благодаря, вопервыхъ, приведенію въ извѣстность количества земель, а во вторыхъ обложенію ихъ. «Матеріалы, относ. до нов. обществ. устр. въ гор имперіи, т. I, стр. 319, прим. 2.

[3]) Яросл. губ. арх., настол. реэстръ 7 стола, 3 отд, за 1845 г. дѣло № 67; наст. реэстръ 1849 г., ч. I, дѣло № 6; наст. реэстръ 1847 г., дѣло № 158 и мн. др. Въ г. Алексинѣ (тульск. губ.) «градское общество» избираетъ изъ своей среды 6 человѣкъ для охраны лѣса, а тѣ

ныя зданія часто разваливались на глазахъ у городской думы, необращая на себя ни малѣйшаго ея вниманія [1]; а заботы то объ этомъ, не смотря на существованіе строительныхъ комитетовъ или, впослѣдствіи, коммиссій, оставались на нихъ: комитеты и коммиссіи вѣдали лишь смѣты по постройкамъ, починкамъ и т. п. и самыя эти постройки и починки; но случалось, что эти именно комитеты и коммиссіи, обративъ на дѣло свое вниманіе какъ либо случайно, просили губернское правленіе напомнить думѣ объ ея обязанностяхъ, указать на разваливавшіяся зданія; случалось, что вниманіе думы на этотъ предметъ обращалось полиціей [2]. Сплошь и къ ряду дума не имѣла ни малѣйшаго понятія даже о принадлежащихъ городу капиталахъ и нѣкоторыхъ отрасляхъ доходовъ; такъ, напр., петербургская дума въ сороковыхъ годахъ не имѣла нималѣйшаго свѣдѣнія, начиная съ 1820 года, о томъ, какъ великъ въ городѣ сборъ съ аукціонной продажи, съ каждаго рубля которой въ пользу города шло два процента [3]. Большинство городовъ не имѣло никакихъ свѣдѣній о размѣрѣ своихъ капиталовъ, находящихся въ приказахъ общ. призрѣнія; и не знало объ этомъ потому, что не имѣло никакихъ по этому предмету документовъ, росписокъ или

нанимаютъ за себя сторожей; но сторожамъ этимъ негдѣ жить: сторожекъ, о построеніи которыхъ дума просила въ 1838 году, нѣтъ и въ 1842; ибо губ. правленіе не прислало еще въ это время разрѣшенія.

[1]) Тамъ же, наст. реэстръ, 1845 г., дѣло № 67. Ревизоръ города Ростова, говоритъ, что «общественныя сооруженія этого города въ полномъ почти разрушеніи». Тамъ же, № 225. Даже въ Рыбинскѣ эти зданія, дающія, между прочимъ, почти половину всего городскаго дохода—«въ отчаянномъ видѣ». Тамъ же, № 202. Въ Ярославлѣ онѣ—запущены—№ 158 и др.

[2]) Тамъ же, наст. реэстръ за 1846 г., дѣло № 169; наст. реэстръ 1850 г., дѣло № 241 и др. На указанныхъ нами отношеніяхъ городскихъ учрежденій къ общественной недвижимой собственности вскользь останавливаетъ вниманіе и составленный въ 1864 году въ министерствѣ вн. дѣлъ, «проэктъ объ устройствѣ гор. хозяйства». См. «Матеріалы, относ. до новаго обществ. устройства въ городахъ имперіи», т. I, стр. 319.

[3]) Хоз. департ. минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. III.

чего либо подобнаго. Одинъ изъ чиновниковъ-ревизоровъ по поводу «положенія городскихъ капиталовъ» ревизованнаго имъ города говоритъ, что оно таково, что онъ «самъ не могъ привести его въ ясность, потому что одинъ этотъ предметъ занялъ бы нѣсколько мѣсяцевъ времени»[1]. Вообще, въ огромномъ большинствѣ городовъ, если только не во всѣхъ, эта сторона хозяйства—завѣдыванье городскимъ имуществомъ—находилась въ самомъ безотрадномъ положеніи. Не въ лучшемъ обрѣталось и все остальное. Если такъ мало заботились представители городскаго общества о самомъ состояніи городскаго имущества, что не интересовались даже его объемомъ, количествомъ; понятно, нечего ждать отъ нихъ болѣе живаго отношенія къ распоряженію этимъ имуществомъ, къ средствамъ его увеличенія, приращенія; къ этому не было причинъ, мотивовъ; если только не относить къ мотивамъ, такого страннаго побужденія къ скопленію, какъ желаніе выгодать возможно больше «остатковъ», дабы такимъ путемъ «отличиться» передъ губернскимъ, а можетъ быть и болѣе высоко поставленнымъ, «начальствомъ» своею, такъ сказать, умѣренностью и аккуратностью;—а такіе мотивы имѣли мѣсто, судя потому, что министерство находило нужнымъ иногда дѣлать внушенія городскимъ учрежденіямъ въ томъ смыслѣ, что выгадывать въ городскомъ бюджетѣ «остатки» только ради остатковъ совершенно неумѣстно. У представителей городскаго населенія, вѣдавшихъ такъ или иначе городское хозяйство и управленіе, не было ни малѣйшаго, повторяемъ, побужденія относиться къ общественному дѣлу серьезно, съ душой; почему это,—иной вопросъ. Въ силу отчасти этого обстоятельства даже и лучшіе города представляли собою сравнительно съ ихъ настоящимъ положеніемъ нѣчто очень и очень неутѣшительное, начиная съ ихъ внѣшняго вида. Мы не будемъ здѣсь на этомъ вопросѣ останавливаться подробно: это составитъ отчасти содержаніе слѣдующей главы. Мы не будемъ говорить о томъ, что городскія учрежденія не расширяли или не заботились о разширеніи и улучшеніи различныхъ

[1] Яросл. губ. архивъ, наст. реэстры за сороковые года и обозрѣніе городовъ ворон. губ.—архивъ минист. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд., 2 столъ, св. 7, дѣло № 59 и др.

сторонъ общественно-городской жизни вообще; и почему они этого не дѣлали; обо всемъ этомъ впослѣдствіи; здѣсь мы остановимся только на томъ, какъ выполнялось ими лишь то, что, уже разъ сложившись, богъ вѣсть какими путями, стало чѣмъ то необходимымъ, обязательнымъ, вошло, какъ законное, въ ежегодныя росписи городскія и требовало исполненія; остановимся на тѣхъ общественныхъ нуждахъ и потребностяхъ, которыя носили именно этотъ характеръ. Мы посмотримъ какъ и въ какихъ размѣрахъ удовлетворялись такія потребности, какъ потребность въ потохраненіи города отъ такихъ опасностей, какъ пожары; потребность въ учрежденіяхъ воспитательныхъ и въ такихъ, какъ богадѣльни, пріюты, больницы. Все это, повторяемъ, потребности, на удовлетвореніе которыхъ въ росписи каждаго города отводятся опредѣленныя суммы. Во первыхъ, взглянемъ на размѣръ этихъ суммъ, а во вторыхъ на то, какъ они расходовались. У насъ подъ руками годовыя росписи всѣхъ городовъ ярославской губерніи, за 1847 и 1857 года; взглянемъ какъ велики въ нихъ указанныя статьи расходовъ. Губернскій городъ Ярославль на всякаго рода «благотворительныя и богоугодныя» заведенія, разумѣя подъ ними и такія, какъ больницы, расходуетъ въ 1847 году двѣ тысячи рублей серебромъ; на дѣло образованія онъ отпускаетъ за этотъ годъ невеликую сумму въ четыре ста рублей; въ 1857 году, десять лѣтъ, стало быть, спустя, онъ отпускаетъ на то и другое вмѣстѣ 3840 рублей. Большинство уѣздныхъ городовъ на удовлетвореніе тѣхъ же потребностей посвящаютъ обыкновенно по нѣсколько сотъ рублей: въ большинствѣ случаевъ отъ ста пятидесяти до семи сотъ; только такіе богатые города, какъ Ростовъ, Угличъ, Рыбинскъ расходуютъ на этотъ предметъ даже больше губернскаго города, посвящая первые два, напр., на школы по три и по семи сотъ рублей, а послѣдній нѣсколько больше тысячи; а на благотворительныя и богоугодныя заведенія даже около пяти съ половиной тысячъ; тогда какъ первые два лишь половину этой суммы [1]. Что касается средствъ предохраненія города отъ пожаровъ, то и

[1]) Ярослав. губ. арх., наст. реестръ 7 ст. 3 отд. за 1846 г. № 134 и 1858 г. № 5.

на нихъ отпускаются не болѣе, если еще не менѣе, роскошныя суммы [1]). А взгляните, что расходуется этими же городами, лучшими изъ нихъ, на такія нужды, какъ освѣщеніе города, устройство мостовыхъ и т. п.: губернскій городъ расходуетъ на уличное освѣщеніе 786 рублей, на мостовыя и на поддержаніе «городскаго благоустройства» вообще—четыре тысячи рублей—въ 1847 году; черезъ десять лѣтъ, въ теченіи которыхъ общая сумма городскихъ доходовъ увеличилась, впрочемъ, на очень скромную сумму—около восьми тысячъ рублей серебромъ,—на все, касающееся благоустройства города, разумѣя подъ этимъ содержаніе площадей, бульваровъ, мостовыя, освѣщеніе и т. п., отпускается съ небольшимъ шесть тысячъ рублей. Рыбинскъ, при общей суммѣ доходовъ въ сорокъ три съ небольшимъ тысячи рублей расходуетъ на освѣщеніе города... пятьдесятъ шесть рублей, а на мостовыя меньше полутора тысячъ; въ 1857 году на наружное благоустройство города вообще расходуетса четыре съ половиной тысячи; въ Угличѣ въ 1847 году на освѣщеніе города вовсе не отпускается ни копѣйки; а на «благоустройство города» вообще въ теченіи шести лѣтъ (1837 до 1842) по 176 рублей ежегодно; изъ нихъ—на мощеніе улицъ по 20 рублей среднимъ числомъ. Что касается остальныхъ городовъ этой губерніи, то въ нихъ обыкновенно сумма расхода на «благоустройво города», т. е., какъ это перечисляется въ нѣкоторыхъ росписяхъ, «на содержаніе мостовъ, каналовъ, бульваровъ, и проч.»—сто двадцать рублей въ годъ и только въ одномъ изъ нихъ, лежащемъ на Волгѣ—Романовѣ-Борисоглѣбскѣ, эта сумма доходитъ до maximum'a—четырехъ сотъ слишкомъ рублей! Въ нихъ и черезъ десять лѣтъ эти статьи расхода почти ни на іиоту не увеличились [2]). Все остальное изъ городскихъ до-

---

[1]) Къ крайнему сожалѣнію, не оказалось рѣшительно никакой возможности опредѣлить по годовымъ росписямъ сумму, затрачиваемую на пожарную команду, инструменты и т. п., потому что въ нихъ расходы на помѣщеніе и людей пожарной команды опредѣляются вмѣстѣ, въ одной общей суммѣ съ расходами на помѣщеніе и людей, служащихъ по полиціи и т. д.

[2]) Тамъ же, и арх. министерства вн. дѣлъ, хоз. департаментъ, 2 гор. отд., 2 столъ, св. 7, дѣло № 56.

ходовъ, за малымъ исключеніемъ, шедшимъ на «остатки», уходило на содержаніе городскихъ учрежденій вообще, т. е. включая сюда и полицію и на содержаніе, въ нѣкоторыхъ городахъ, казармъ, а также тюремъ, гауптвахтъ и т. п. А такія затраты на удотвтвореніе наиболѣе существенныхъ потребностей города имѣютъ мѣсто не въ одной ярославской губерніи, а и во всѣхъ. Вездѣ, во всѣхъ городахъ Россіи приблизительно тоже самое отношеніе существуетъ между расходами города на его «благоустройство» въ широкомъ смыслѣ этого слова и «на содержаніе мѣстъ и лицъ общественнаго управленія» [1]).

Мы имѣемъ въ изданіи министерства внутр. дѣлъ—«общественное устройство и хозяйство городовъ»—росписи городскихъ расходовъ за 1858 годъ по всѣмъ городамъ европейской Россіи, которыя даютъ возможность болѣе или менѣе точно опредѣлить отношеніе послѣдней категоріи расходовъ къ общей суммѣ ихъ [2]).

---

[1]) Въ архивѣ министерства вн. дѣлъ намъ встрѣтилось одно дѣло, въ которомъ оказались бюджеты городовъ астраханской губерніи за 1850 годъ; и въ этихъ бюджетахъ мы нашли приблизительно тѣ же отношенія между двумя указанными въ текстѣ категоріями расходовъ; напр., въ Астрахани изъ 116 тысячъ расходовъ на нужды собственно городскія—расходуется только около двадцати восьми съ половиной тысячъ; хоз. департаментъ, 1 гор. отд. дѣло № 2. Въ одномъ изъ посадовъ ярославской губерніи (Норскомъ) изъ общей суммы доходовъ въ 378 рублей только 96 рублей шло въ «остатокъ», все остальное уходило на содержаніе городскаго управленія, которое, такимъ образомъ, существовало исключительно ради государственныхъ нуждъ.

[2]) Къ сожалѣнію названное нами изданіе даетъ возможность опредѣлить только указанное въ текстѣ отношеніе. Оно знаетъ только слѣдующія рубрики городскихъ расходовъ: 1) содержаніе мѣстъ и лицъ городоваго управленія; 2) содержаніе городскихъ имуществъ и наемъ отъ города помѣщеній (для чего?); 3) наружное благоустройство города; 4) выдача воинскимъ чинамъ квартирныхъ денегъ и другія издержки по военной части; 5) содержаніе благотворительныхъ и общеполезныхъ заведеній; 6) уплата долговъ; 7) мелочныя и экстраординарныя издержки; все это—расходы текущіе; въ качествѣ расходовъ единовременныхъ приводятся три рубрики: 1) по городскому управленію; 2) по строительной части и 3) по другимъ городскимъ надобностямъ. Томъ II; вѣдом. III, лит. Б. Единовременные расходы, достигающіе иногда очень почтенной суммы, благодаря отсутствію прямаго перечи-

Расходы на «содержаніе» мѣстъ и лицъ городоваго управленія во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ европейской Россіи въ общей сложности составляютъ тридцать семь съ половиной процентовъ общей суммы расходовъ этихъ поселеній, т. е. болѣе одной трети этой суммы [1]). Но къ этой же категоріи слѣдуетъ отнести изъ «единовременныхъ» расходовъ расходы «по городовому управленію», а изъ «текущихъ»—по «содержанію городскихъ имуществъ и найму отъ города помѣщеній», а также и «издержки по военной части», которыя всѣ вмѣстѣ составляли девять съ половиной процентовъ; такимъ образомъ въ общей сложности эти расходы составляютъ уже почти пятьдесятъ процентовъ всѣхъ городскихъ расходовъ; а еслибъ раскрыть такія рубрики росписей, какъ «мелочныя и экстраординарныя издержки», «по строительной части» и «по другимъ городскимъ надобностямъ», то нѣтъ сомнѣнія, всѣ эти расходы въ общей сложности составили бы процентовъ шестьдесятъ, т. е. почти двѣ трети всѣхъ городскихъ расходовъ; а на такіе потребности, какъ «благоустройство» городовъ, «благотворительныя и другія общеполезныя заведенія» остается едва ли болѣе одной трети или сорокъ процентовъ. Если отъ этихъ валовыхъ цифръ обратиться къ расходамъ отдѣльныхъ городовъ, то найдемъ не мало такихъ между ними, въ которыхъ расходы на удовлетвореніе потребностей послѣдней категоріи составляли не болѣе одной четверти, одной пятой, даже одной шестой всѣхъ городскихъ расходовъ; встрѣчались и такія городскія поселенія—въ средѣ заштатныхъ городовъ и посадовъ—въ которыхъ всѣ городскіе расходы состояли изъ расходовъ лишь одной статьи—на «содержаніе мѣстъ и лицъ городоваго управленія» [2]).

сленія ихъ по отдѣльнымъ статьямъ, отнимаетъ всякую возможность опредѣлить расходы города по этимъ статьямъ. Да и вообще благодаря приведенному дѣленію городскихъ расходовъ по рубрикамъ нѣтъ никакой возможности опредѣлить величину ихъ на такія потребности какъ содержаніе пожарныхъ командъ, школъ и т. п.

[1]) По даннымъ той же вѣдомости Ш, литера Б, мы опредѣлили сумму расходовъ на «содержаніе мѣстъ и лицъ городскаго управленія» во всѣхъ городахъ въ 3555000 руб.; а сумму всѣхъ городскихъ расходовъ—въ 9498232 руб., первая сумма составляетъ 37,5% второй.

[2]) См. тамъ же.

Если «благоустройство» города до шестидесятыхъ годовъ, когда доходы многихъ городовъ значительно возрасли, не могло представлять собою чего либо блистательнаго во первыхъ уже въ силу скромности самыхъ доходовъ ихъ; въ силу того, что большая часть этихъ доходовъ поглощалась содержаніемъ учрежденій, которыя должны были заботиться объ этомъ «благоустройствѣ», во вторыхъ; то оно въ значительной степени тормозилось и тѣмъ обстоятельствомъ, въ третьихъ, что и эти-то скромныя суммы расходовались на то, на что должны были расходоваться по росписи, далеко не въ цѣломъ своемъ объемѣ. Вотъ почему «благоустройство» города не обрѣталось даже на той степени, на которой оно могло бы обрѣтаться при болѣе дѣятельномъ, болѣе честномъ отношеніи къ дѣлу со стороны выборныхъ властей городскихъ. Если «пожарная часть» должна была представлять собою нѣчто плачевное уже въ силу самыхъ размѣровъ той суммы, которая на этотъ предметъ отпускалась по росписи, то на самомъ дѣлѣ она оказывалась еще несравненно плачевнѣе. Случалось, что ни лошадей, ни команды, ни инструментовъ не существовало вовсе, хотя «суммы», какъ бы онѣ скромны не были, на все это отпускались; а такое положеніе вещей, что не доставало чего либо одного—инструментовъ, людей или лошадей—имѣло мѣсто сплошь и къ ряду. Случалось, что расходы на помѣщеніе для людей и лошадей въ ежегодныя росписи вносились, но на самомъ дѣлѣ и тѣ, и другія размѣщались по домамъ обывателей; а жалкіе «инструменты» валялись въ какомъ нибудь полуразвалившемся сараѣ; причемъ самая команда состояла въ комплектѣ, достаточномъ лишь «для смотрѣнія» за этими инструментами [1]). Въ такомъ состояніи не одна «пожарная часть», а и все «городское благоустройство» вообще, и не въ какихъ либо только захолустныхъ губернскихъ или уѣздныхъ городахъ, а, относительно, и въ самыхъ столицахъ, гдѣ точно также имѣли мѣсто и «нерадѣніе», и «злоупотребленія».

Странное, въ концѣ концовъ, получилось положеніе вещей: городскіе доходы чуть не исключительно пожирались содержаніемъ городской администраціи, главные органы которой, однако, буду-

[1]) Тѣ же, не разъ уже приводимыя дѣла яросл. губерн. архива.

чи выборными, служили «на пользу общества» безмездно; и не смотря на всю доровизну этой администраціи (разумѣется, съ точки зрѣнія городскихъ бюджетовъ) городское управленіе находилось въ изъ рукъ вонъ плохомъ положеніи: «пользы и нужды» городовъ не только не удовлетворялись, но, очевидно, даже и не сознавались тѣми, на кого заботы о нихъ возлагались. Гдѣ же причины такого безъисходнаго положенія вещей?

На этотъ вопросъ мы прежде всего будемъ отвѣчать «мнѣніями» и «взглядами» на дѣло тѣхъ администраторовъ, которымъ въ сороковыхъ и шестидесятыхъ годахъ поручены были работы по составленію проэктовъ новыхъ городовыхъ положеній и которые пришли къ этимъ мнѣніямъ и взглядамъ на основаніи тѣхъ многочисленныхъ данныхъ, которыя доставлены были министерству всякаго рода ревизіями существовавшихъ тогда городскихъ учрежденій. Но эти взгляды во многомъ сходны также съ тѣми взглядами, которые высказывались различнаго рода представителями высшей администраціи еще въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія, когда, какъ увидимъ, уже заходила рѣчь о коренномъ преобразованіи городскихъ учрежденій.

Администраторы какъ двадцатыхъ, такъ сороковыхъ и шестидесятыхъ годовъ совершенно согласны въ томъ, что одной изъ коренныхъ причинъ плачевнаго состоянія городскаго управленія —то обстоятельство, что въ немъ не принимало участія дворянство, которое совершенно устранялось отъ участія въ этомъ управленіи по мнѣнію почти всѣхъ этихъ администраторовъ, какъ увидимъ, вовсе не въ силу закона, т. е. городоваго положенія 1785 года, а въ нарушеніе, въ обходъ его. Еще въ 1820 году петербургскій комитетъ для устройства доходовъ и расходовъ этого города удивлялся тому обстоятельству, что гласные думы только изъ купечества, въ то время какъ «большая часть домовъ въ городѣ принадлежитъ дворянамъ», и предлагалъ особое средство для устраненія этой странности, видя въ ней причину удаленія отъ дѣла управленія наиболѣе образованнаго слоя общества; а въ силу этого и причину печальнаго состоянія этого управленія. Составленный гораздо позже—въ 1828 г.—спеціальнымъ комитетомъ проэктъ новаго положенія, видимо, придавалъ тоже значеніе отсутствію дворянъ въ городскомъ управленіи, привлекши ихъ

къ участію въ этомъ послѣднемъ. Не отрѣшились отъ этого взгляды и проэкты 1837 и 1840 годовъ, также привлекавшіе дворянъ къ участію въ городскомъ управленіи. Въ высшей степени категорически, ясно высказывается по этому предмету много разъ цитированная нами докладная записка хозяйственнаго департамента министерства вн. дѣлъ; она придаетъ факту изчезновенія такъ называемыхъ настоящихъ городскихъ обывателей положенія 1785 года, въ составъ которыхъ несомнѣнно входило и дворянство [1]), огромное значеніе, приписывая именно этому обстоятельству «упадокъ въ глазахъ общественнаго мнѣнія» выборныхъ должностей по городскому управленію и думая, на оборотъ, совозвысить въ этомъ мнѣніи выборы именно включеніемъ въ составъ городскаго общества «высшихъ неподатныхъ сословій» [2]). Спеціальная записка «о возстановленіи права дворянъ на участіе въ общественномъ управленіи здѣшней столицы» (Петербурга) [3]) находитъ участіе дворянъ въ городскомъ управленіи не только законнымъ и справедливымъ, но и въ высшей степени необходимымъ по той причинѣ, что одно это обстоятельство введетъ въ городскія учрежденія наиболѣе образованный элементъ общества, въ силу чего учрежденія эти сдѣлаются независимѣе, самостоятельнѣе, какъ относительно канцелярій своихъ, такъ и по отношенію къ правительственнымъ органамъ. Мы знаемъ, что по городовому положенію 1846 года для Петербурга въ силу очевидно именно такого взгляда на значеніе дворянъ въ городскомъ управленіи, это сословіе уже входитъ въ составъ городскаго общества. Когда, значительно позже, поднялся вопросъ о преобразованіи московскаго и одесскаго городскаго управленія по образцу петербургскаго 1846 года, а вслѣдъ затѣмъ и управленія всѣхъ городовъ вообще, вопросъ о причинахъ несостоятельности отживавшаго городскаго строя снова всплылъ наружу и снова единогласно, одной изъ этихъ причинъ, и притомъ важнѣйшей, было

---

[1]) См. мое назв. соч., стр. 421.

[2]) Всѣ эти мнѣнія по данному вопросу извлечены нами изъ дѣла хоз. департамента, 2 гор. отд., 1 ст., № 1314, ч. I и II.

[3]) Записка эта, подписанная покойнымъ Милютинымъ отъ 5 апрѣля 1845 года, входитъ въ составъ III-ей части дѣла № 1314.

признано удаленіе отъ городскихъ дѣлъ дворянства ради чисто сословныхъ соображеній [1]).

Въ сущности новаторы всѣхъ этихъ годовъ находятъ и еще не мало причинъ плохаго состоянія городскаго управленія; но у нихъ проглядываетъ желаніе въ первой изъ нихъ—неучастіи дворянъ въ этомъ управленіи—видѣть, такъ сказать корень всѣхъ остальныхъ причинъ, на которыя они смотрятъ, такимъ образомъ, какъ на производныя или посредственныя. Къ этого рода причинамъ они относятъ, во первыхъ, какъ мы уже вскользь указывали—равнодушіе городскаго общества вообще и его выборныхъ въ частности къ общественнымъ интересамъ; во вторыхъ—полное отсутствіе самостоятельности этихъ послѣднихъ по отношенію къ правительственнымъ органамъ и въ третьихъ, наконецъ—тяжолую, все подавляющую правительственную опеку. Если, благодаря равнодушію выборныхъ къ возложенному на нихъ дѣлу имѣли мѣсто всѣ тѣ безпорядки и злоупотребленія въ городскомъ управленіи, съ которыми мы ознакомились уже нѣсколько выше и которые въ корнѣ подтачивали городское самоуправленіе; то благодаря отсутствію самостоятельности въ выборныхъ общества, въ городскихъ учрежденіяхъ, которыя изъ нихъ составляются, только и возможны такія явленія, говорятъ новаторы-администраторы, какъ то, что, напр., члены петербургской думы, пожалуй, потому и въ думу не заглядываютъ, постоянно почти обрѣтаются «внѣ присутствія», что заняты «порученіями высшаго начальства», ослушаться котораго они никоимъ образомъ не рѣшаются; или какъ то, что дума шестигласная «давно не имѣетъ никакой инициативы», а только «или исполняетъ го-

---

[1]) Этотъ взглядъ высказывается авторомъ печатной записки «о состояніи общественнаго управленія въ Москвѣ», дѣйствительнымъ статскимъ совѣтникомъ Игнатьевымъ, который въ устраненіи дворянъ, видитъ «главный недостатокъ» этого управленія. Сенаторъ Сафоновъ, ревизовавшій въ 1859 году городскія учрежденія пензенской губерніи, замѣчаетъ, что «дворяне по своему воспитанію, образованію и опытности» могли бы быть полезными въ городскомъ управленіи». Хоз. департаментъ 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 2728, ч. I. Тоже самое см. «Матеріалы, относ. до нов. обществ. устр. въ гор. имперіи», т. I, стр. 4, 198 и др.

довую роспись, или отступаетъ отъ нея вслѣдствіе предписаній генералъ-губернатора» (дѣло идетъ о московской думѣ); или же, вообще «безпрекословно исполняетъ требованія разныхъ мѣстъ и лицъ». Благодаря этому обстоятельству «городской голова и члены думы полагаютъ», по словамъ сенатора Сафонова», главною, единственною своею обязанностью какъ можно скорѣе исполнять всѣ требованія начальства, не понимая или не смѣя понимать, что они имѣютъ не менѣе важныя обязанности заботиться о пользахъ и нуждахъ города и быть ходатаями въ этомъ передъ начальствомъ». Въ силу всего этого дума вездѣ обратилась «почти исключительно въ исполнительное учрежденіе», заключаетъ тотъ же сенаторъ, или «какую то канцелярію, безусловно исполняющую всѣ предписанія и требованія, нимало не заботясь о соблюденіи городскаго интереса», говоритъ авторъ «записки» о состояніи общественнаго управленія Москвы до введенія въ ней въ 1863 году новаго городоваго положенія.

Но если, однако, отсутствію дворянскаго элемента въ строѣ городскаго управленія придается такое огромное вліяніе, такъ сказать, коренное на весь этотъ строй, то и «правительственной опекѣ», въ которой большинство новаторовъ какъ будто хотѣло видѣть только результатъ выдѣленія дворянства изъ городскаго общества, многіе изъ нихъ придавали громадное, самостоятельное значеніе. Всѣ видѣли въ ней одинъ изъ сильнѣйшихъ тормазовъ развитія городскаго самоуправленія; но нѣкоторые (минскій губернаторъ) именно главнѣйшій тормазъ: «слишкомъ заботливая опека правительства, столь тягостная (въ смыслѣ—обременяющая массой переписки) для него самого и вредная для развитія гражданственности на разумныхъ началахъ, должна прекратиться».

Со многимъ во всемъ этомъ—нельзя не согласиться; но едвали можно видѣть корень всего зла исключительно въ томъ, что дворянство не принимало участія въ городскомъ управленіи. Чтобы на этомъ настаивать, нужно доказать, что одного дворянскаго «воспитанія», одной его «опытности» стало бы дѣйствительно на то, чтобы вложить «душу живу» въ омертвѣлыя городскія учрежденія. А это едва ли удастся. Достаточно припомнить, что городовое положеніе 1846 года, которымъ дворянскій

элементъ былъ введенъ въ составъ городскаго общества, а стало быть и городскихъ учрежденій, вовсе не оправдало возлагаемыхъ на него надеждъ. Нѣтъ сомнѣнія, что самое понятіе о городскихъ обывателяхъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, понятіе «городскаго общества», по меньшей мѣрѣ странно, не включая въ себя такой элементъ обывателей, какъ дворяне-домовладѣльцы; не меньше странно (не говоримъ о несогласіи съ закономъ) что купцы и мѣщане во всѣхъ безразлично городахъ являются одни «хозяевами или распорядителями» по выраженію одного изъ чиновниковъ-ревизоровъ; но тѣмъ не менѣе, все таки странно, повторяемъ, утверждать, что дѣятельность въ городскомъ управленіи забьетъ живымъ ключемъ лишь только въ составъ хозяевъ и распорядителей войдетъ новый элементъ. Не слѣдовало бы забывать, что екатерининское положеніе открывало дворянству возможность принять участіе въ городскомъ управленіи въ качествѣ такъ называемыхъ «настоящихъ городскихъ обывателей» и что законъ никогда, ни въ прошломъ столѣтіи, ни въ настоящемъ не запрещалъ имъ прямо этого участія, а между тѣмъ мы не видимъ ни малѣйшаго активнаго стремленія съ ихъ стороны принять это участіе; только въ 1832 году мы видимъ нѣкоторое поползновеніе на это со стороны петербургскаго уѣзднаго дворянства, которое на своемъ собраніи постановило выбирать своихъ представителей и ходатайствовать о допущеніи ихъ въ думу, съ тою цѣлью, чтобы «не входя въ распоряженія, касающіяся до купечества, они дѣйствовали бы вмѣстѣ съ городскимъ головою и другими уполномоченными отъ купечества въ наблюденіи за оброчными статьями и вообще всѣми расходами и доходами». На этотъ разъ имъ было отказано, но мы знаемъ, что впослѣдствіи депутаты отъ дворянъ во всѣхъ городахъ получили право участія въ тѣхъ коммиссіяхъ, въ которыхъ, какъ мы видѣли, городскія росписи и смѣты должны были разсматриваться до поступленія ихъ въ губернское правленіе. И что же? Внесли въ это дѣло представители отъ дворянъ сколько нибудь своего «образованія» своей «опытности»? Сомнительно: эти коммиссіи, не смотря на ихъ участіе, очевидно не играли никакой роли, да едвали на самомъ дѣлѣ и собирались даже; покрайней мѣрѣ въ архивныхъ дѣлахъ мы не нашли почти никакихъ слѣдовъ

ихъ дѣятельности, а если что и встрѣтили, то это указывало на вполнѣ формальное отношеніе ихъ къ дѣлу, а стало быть, на такое же равнодушіе къ общественнымъ интересамъ и участвовавшихъ въ нихъ дворянъ. Да иначе и быть не могло. Нѣтъ сомнѣнія, что дворяне были и развитѣе и, пожалуй, опытнѣе купцовъ и мѣщанъ относительно дѣлопроизводства; но вѣдь этого одного мало; необходимо, для успѣха дѣла, еще желаніе приложить эти образованіе и опытность; необходимо сознаніе общественныхъ интересовъ; а это возможно лишь въ томъ случаѣ, если, прежде всего существуетъ сознаніе о самой принадлежности къ тому обществу, ради интересовъ котораго приходится пускать въ ходъ свои знанія, свою опытность. А этого то сознанія въ средѣ дворянства первой половины настоящаго столѣтія и не было. На оборотъ, оно поглощено было сознаніемъ своего «достоинства» сравнительно съ остальными свободными сословіями государства и въ силу этого достоинства не могло и не хотѣло считать городскихъ общественныхъ интересовъ своими собственными. Вотъ почему, думается, что еслибъ «въ нарушеніе закона» дворянство и не отрекалось отъ участія въ городскомъ управленіи, еслибъ, на оборотъ, оно въ силу закона должно было участвовать въ немъ, все-таки, въ огромномъ большинствѣ случаевъ оно относилось бы къ дѣлу съ тѣмъ же равнодушіемъ, которое такъ поражаетъ въ купечествѣ и мѣщанствѣ. А потому, видѣть во введеніи дворянскаго элемента въ общественный городской строй альфу и омегу всей сути дѣла, чуть не единственное средство оживить городское самоуправленіе, поставить его «на высоту его призванія»—значитъ сильно преувеличивать дѣло. Причинъ паденія городскаго самоуправленія или, лучше сказать, причину его застоя, полнаго отсутствія какого либо развитія, шествія впередъ, нужно искать, думаемъ нѣсколько глубже.

Мы видѣли, что администраторы-новаторы въ отсутствіи самостоятельности членовъ городскихъ учрежденій тоже видѣли только результатъ отсутствія въ этихъ учрежденіяхъ дворянскаго элемента. Несомнѣнно, что дворяне не держались бы такъ приниженно, что ихъ нельзя бы, быть можетъ, было прикомандировать въ качествѣ гласныхъ общей думы къ губернаторскому дому; но отъ этого едвали бы поднялся уровень самостоятельности

городскихъ учрежденій вообще; можно думать на основаніи приведенныхъ уже нами соображеній, что остальные члены думы—отъ купечества, а особенно отъ мѣщанства—оставались бы все въ такомъ же приниженномъ положеніи съ тою лишь разницею, что не по отношенію только къ «высшему начальству» а, быть можетъ, и по отношенію къ своимъ сослуживцамъ по выборамъ—членамъ думы изъ дворянъ; во всякомъ случаѣ, повторяемъ, одно дворянство ни въ какомъ случаѣ обновить городскихъ учрежденій не могло: оно не заключало въ себѣ достаточно силъ, обновляющихъ элементовъ.

Видя и въ необычайномъ развитіи «правительственной опеки» чуть ли не исключительно результатъ отсутствія въ городскихъ учрежденіяхъ все тѣхъ же дворянъ, новаторы, думаемъ, глубоко заблуждались. Эта опека—явленіе, сложившееся подъ вліяніемъ болѣе рѣшительныхъ и гораздо болѣе сложныхъ причинъ; и она-то, по нашему мнѣнію, и есть основная причина такого состоянія старыхъ городскихъ учрежденій, съ которымъ мы ознакомились. Въ самомъ дѣлѣ, вспомнимъ какъ дологъ былъ періодъ господства этой «опеки» и насколько всепроникающій характеръ она носила, и мы поймемъ ея вліяніе.

Не будемъ возвращаться въ такія далекія времена какъ XVII столѣтіе, припомнимъ немногія черты администраціи только за XVIII вѣкъ. Вспомнимъ мѣры Петра по отношенію къ городскому управленію: его стремленія создать изъ его сословно-выборныхъ органовъ такую административную машину, которая была бы исправнѣйшимъ, наименѣе всего самостоятельнымъ, орудіемъ высшихъ административныхъ органовъ правительства, которая неупустительно вѣдала бы доходы «его великаго государя» (государственные), всякаго рода «доимки» и «недоборы»; вспомнимъ, что все, такъ или иначе касавшееся непосредственно интересовъ общественныхъ, передано было въ руки спеціальныхъ правительственныхъ органовъ; припомнимъ юридическія, а главное фактическія отношенія выборныхъ должностныхъ лицъ къ различнаго рода правительственнымъ органамъ, отношенія юридически вполнѣ зависимыя, а фактически, какія то полурабскія. Не забудемъ, что всѣ эти стороны организаціи городскаго управленія при преемникахъ великаго царя значительно усилились и въ та-

комъ состояніи—мало сказать опеки—какого-то полурабскаго подчиненія обрѣтались вплоть до царствованія Екатерины II [1]), которая первая сдѣлала, хотя и нерѣшительный, но очень и очень замѣтный, поворотъ въ администраціи на новый путь: она впервые хотя и смутно, сознала различіе между двумя группами тѣхъ интересовъ, которые вѣдаетъ администрація: группой интересовъ общественныхъ и группой—государственныхъ; къ завѣдыванію первыми она рѣшилась призвать представителей, членовъ самаго общества. Учрежденіе о губерніяхъ, жалованная грамота дворянству, грамота городамъ сдѣлали этотъ поворотъ въ администраціи. Что правительство отказывается отъ опеки, было бы слишкомъ сильно сказано; оно лишь сознаетъ въ извѣстной степени ея несостоятельность по отношенію къ интересамъ по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ классовъ общества и передаетъ извѣстныя отрасли администраціи въ руки этого общества. Я уже замѣтилъ, что это новое начало сознается еще далеко не отчетливо; оно еще менѣе отчетливо и ясно проводится на дѣлѣ. Жалованная грамота городамъ полагаетъ лишь общія начала самоуправленія, развитіе которыхъ было предоставле практикѣ, самой жизни. Въ этомъ то обстоятельствѣ, быть можетъ и лежитъ причина того, что эти общія начала не только не развивались, но совершенно замерли; не успѣвъ приняться при Екатеринѣ, имъ не было, разумѣется, возможности пустить ростки при императорѣ Павлѣ. Почти черезъ двадцать лѣтъ брошенныя Екатериной II въ среду городскаго населенія сѣмена самоуправленія и вырванныя съ корнемъ ея сыномъ снова посѣеваются на той же почвѣ, но не предоставляются только собственному росту, а направляются въ извѣстномъ отношеніи твердою рукою правительства. Извѣстная уже намъ докладная записка хозяйствен. департамента министерства вн. дѣлъ причину полнаго, такъ сказать, вырожденія началъ 1785 года видитъ въ томъ, что «подробнѣйшее развитіе закона (городоваго положенія) и примѣненіе его къ мѣстнымъ условіямъ предоставлено было самимъ обществамъ (городскимъ), слишкомъ мало образованнымъ для этого». Съ этимъ положеніемъ едва ли можно вполнѣ согласиться. Зако-

[1]) См. мое назв. соч. стр. 138—248; 327—355.

податель вовсе не смотрѣлъ равнодушно на развитіе строя городскаго управленія, онъ только, какъ мы уже мимоходомъ указывали, не одинаково относился ко всѣмъ частямъ этого строя [1]. Онъ дѣйствительно какъ будто игнорировалъ екатерининскія начала самоуправленія и тѣ учрежденія, въ которыхъ эти начала должны были прежде всего выразиться. Но они вовсе не были предоставлены, въ отношеніи ихъ «развитія» и «примѣненія» самимъ обществамъ: въ первомъ отдѣлѣ этой книги мы познакомились съ немалымъ числомъ опредѣленій и постановленій, касающихся именно этой стороны городской администраціи. Все дѣло лишь въ томъ, что законодатель, какъ уже было говорено, съ несравненно большимъ рвеніемъ, несравненно большей заботливостью относился къ организаціи самыхъ учрежденій, чѣмъ къ функціямъ этихъ учрежденій и ихъ зависимости отъ правительственныхъ органовъ; и вотъ въ этой то своей заботливости онъ, намъ кажется, сошелъ съ того пути, на который вступила императрица Екатерина. Стали заботиться не о томъ, чтобъ содѣйствовать развитію началъ самоуправленія, не о томъ, чтобъ направлять учрежденія и органы, олицетворяющіе эти начала, если они шли не надлежащимъ путемъ, не о томъ, чтобъ прочистить имъ этотъ путь, удалить съ него препятствія, поддержать ихъ на немъ; а о томъ, чтобъ изобрѣсти такія, чисто пальятивныя мѣры, которыя, не будучи родственны началамъ самоуправленія, eo ipso пошли на перекоръ имъ. Вотъ эти то мѣры, направленныя къ охраненію городскаго управленія отъ всякаго рода упущеній и злоупотребленій, и шедшія на перекоръ самой идеѣ о самоуправленіи, и убили почти совершенно зародыши этого послѣдняго, какъ будто и призванныя къ жизни внукомъ Екатерины; или лучше создали такія громадныя препятствія къ ихъ развитію, что ждать этого послѣдняго было бы по меньшей мѣрѣ странно. Вотъ эти то мѣры, съ которыми мы уже знакомы, и составляли, въ ихъ совокупности выраженіе той слишкомъ «заботливой» правительственной опеки, которая по словамъ минскаго губернатора, была такъ «вредна для развитія гражданственности на разумныхъ началахъ». Такимъ образомъ, городъ въ смыслѣ

[1]) См. выше, стр. 141, 238 и сл.

совокупности всего городскаго населенія, переживя эпоху господства началъ «московскаго государства», когда самоуправленіе въ какой бы то ни было формѣ рѣшительно уже не имѣло мѣста, подвергся преобразованіямъ при Петрѣ, который еще, пожалуй, менѣе московскихъ царей склоненъ былъ къ введенію началъ самоуправленія въ администрацію, а затѣмъ пережилъ время его преемниковъ; послѣ этого долгаго періода «опеки» въ городскую администрацію вдругъ вносятся, притомъ въ зародышевомъ состояніи, начала самоуправленія, къ которому призываются всѣ свободныя сословія, входящія въ составъ болѣе или менѣе постояннаго городскаго населенія. Но эти зародыши, брошенные въ почву далеко неблагопріятную, вовсе не встрѣчаютъ въ дальнѣйшихъ мѣрахъ законодателя содѣйствія. De facto періодъ опеки вовсе не прерывается; а de jure—только на очень короткое время. И такъ, стало быть, «опека», притомъ въ очень прочныхъ формахъ, хотя и измѣняющихся, тяготѣетъ надъ «городомъ» въ теченіи трехъ съ половиной столѣтій покрайней мѣрѣ. Періодъ времени—совершенно достаточный, чтобъ способность къ активному, сознательному отношенію къ общественнымъ и государственнымъ интересамъ, если не заглохла совсѣмъ даже въ «лучшихъ» слояхъ городскаго населенія, то покрайней мѣрѣ притупилась на столько, что для оживленія ея необходимо очень много, какъ по отношенію ко времени, такъ и къ средствамъ.

Но не одно время дѣлало свое дѣло: не слѣдуетъ забывать самую, такъ сказать, интенсивность этой опеки хотя бы только въ первой половинѣ настоящаго столѣтія. Съ юридической стороной правительственныхъ отношеній къ городскимъ учрежденіямъ мы уже знакомы. Остается сказать нѣсколько словъ объ ихъ фактическомъ характерѣ.

Мы видѣли, что юридически «правительственная опека» доходила до того, что дума или ратуша не могла рубля истратить безъ рапорта о томъ губернскому правленію и указа отъ этого послѣдняго. Но разрѣшительный указъ губ. правленія еще не рѣшалъ дѣла: его могло возбудить, долго спустя, министерство. Уже юридически губ. правленіе, вообще «губернское начальство», являлось по отношенію къ городскимъ учрежденіямъ очень суровымъ опекуномъ, имѣвшимъ гораздо болѣе для нихъ значенія

чѣмъ министерство; этотъ характеръ опеки значительно усиливался фактически. Въ жизни, въ дѣйствителлности, отношенія «губернскаго начальства» къ городскимъ учрежденіямъ, намъ кажется, мало назвать отношеніями опекуна къ опекаемому. Это скорѣе были отношенія грознаго начальника къ своему подчиненному. Эти отношенія прямо обусловливались господствовавшими тогда воззрѣніями въ средѣ административнаго персонала на самое управленіе вообще и на сословно-выборныя учрежденія и лица въ особенности. И тѣ и другія въ глазахъ губернскаго начальства не были чѣмъ либо самостоятельнымъ, вѣдавшимъ какіе либо особые интересы, болѣе или менѣе независимые отъ тѣхъ, которые вѣдались этимъ начальствомъ [1]). Этого воззрѣнія высшей губернской администраціи, этого фактическаго отношенія ея къ городскимъ выборнымъ учрежденіямъ рѣшительно уже невозможно игнорировать, говоря о «правительственной опекѣ», ея значеніи для городскихъ учрежденій; ея, такъ сказать, нравственномъ влі-

[1]) Считаемъ умѣстнымъ привести въ высшей степени характеристическій фактъ, превосходно иллюстрирующій отношенія правительственной администраціи къ городскимъ учрежденіямъ. Въ 1851 году генералъ-губернаторъ черниговской, полтавской и харьковской губерній «уволилъ» городскаго голову Харькова «безъ объясненія причинъ». Потерпѣвшій жаловался въ сенатъ; генер.-губернаторъ далъ такое объясненіе своего образа дѣйствій: городской голова собиралъ въ средѣ горожанъ подписи подъ прошеніе объ отмѣнѣ административнаго распоряженія о переводѣ оптовой торговли въ Харьковѣ съ одного мѣста на другое; а для того чтобы собрать эти подписи, онъ «собиралъ по вечерамъ купцовъ, мѣщанъ и цэховыхъ» у себя на дому; а «чтобы этимъ тайнымъ сборищамъ придать видъ дозволенныхъ собраній, приглашалъ туда секретаря городской думы. Приэтомъ, ген.-губернаторъ былъ убѣжденъ, что гор. голова дѣйствовалъ въ этомъ случаѣ корыстно, какъ владѣлецъ нѣсколькихъ лавокъ на старомъ мѣстѣ. Сенатъ съ генералъ-губернаторомъ не согласился. См. 2 П. С. З. № 26429. Изъ этого же дѣла, между прочимъ, видно, что «начальство губернское» расточало на выборныхъ не одинъ гнѣвъ, но и милость: «потерпѣвшій» харьковскій голова въ своей жалобѣ сенату, ссылаясь на свои доблести по общественной службѣ, говоритъ, что онъ «успѣлъ заслужить вниманіе и благодарность бывшаго начальника губерніи»; въ доказательство чего приложилъ и копію съ этой благодарности; стало быть, губернское начальство раздавало «похвальные листы» выборнымъ представителямъ общественнаго самоуправленія.

яніи на ихъ личный составъ. Нельзя, вмѣстѣ съ тѣмъ игнорировать также и отношенія этой администраціи къ администрируемому ею населенію вообще или лучше отношенія къ ней этого послѣдняго. Эти отношенія были отношеніями, основывающимися въ значительной степени на какомъ то страхѣ. А это населеніе и избирало изъ своей среды представителей для управленія городскими дѣлами. Развѣ могло оно производить эти выборы, если можно такъ выразиться, нравственно свободно; это—во первыхъ; развѣ могли сами выборные вдругъ переродиться въ силу одного факта избранія ихъ и превратиться въ стойкихъ, самостоятельныхъ представителей общественныхъ интересовъ—во вторыхъ?

Считаемъ излишнимъ пускаться въ дальнѣйшія соображенія по этому вопросу. Не находимъ необходимымъ также приводить въ подтвержденіе ихъ факты. Ихъ можно было бы привести массу, но мы удерживаемся отъ этого въ виду спеціальнаго характера настоящей работы. Но, повторяемъ, рѣшая вопросъ о вліяніи правительственной опеки на городское управленіе, нельзя ограничиваться одной юридической стороной дѣла, игнорируя совершенно фактическую. Вотъ почему мы и сочли необходимымъ сдѣлать нѣсколько замѣчаній по поводу послѣдней.

До сихъ поръ мы говорили лишь о такихъ причинахъ несостоятельности нашего стараго городскаго управленія, которыя можно назвать, пожалуй, бытовыми причинами, вызванными историческимъ кодомъ общественно-государственной жизни и ея статическимъ состояніемъ въ данное время. Теперь мы обратимся къ самой юридической сторонѣ городскаго управленія, намъ уже знакомой и поищемъ въ ней такихъ сторонъ, которыя не могли не отразиться неблагопріятно на всемъ строѣ этого управленія; не могли не содѣйствовать вліянію тѣхъ бытовыхъ факторовъ, о которыхъ мы только что говорили. Останавливаясь на этой сторонѣ вопроса, мы сначала будемъ говорить о такихъ недостаткахъ отжившаго теперь городоваго положенія, которые прямо вліяли на то, что городская администрація потеряла характеръ самоуправленія; а потомъ, мы остановимся на тѣхъ недостаткахъ, которые уже вліяли на то, что цѣли поставленныя законодателемъ, цѣли далеко нестоявшія въ связи съ началами самоуправленія, не могли быть достигнуты.

Говоря о недостаткахъ первой категоріи, прежде всего приходится остановиться на слѣдующемъ: связь городскихъ административныхъ учрежденій съ обществомъ, представителями котораго они должны были служить, какъ уже мимоходомъ было указано, была совершенно порвана. Это явленіе имѣло мѣсто прежде всего благодаря изчезновенію общей думы. Въ самомъ дѣлѣ, въ какихъ отношеніяхъ стоятъ шестигласныя думы къ обществу съ того момента, какъ изчезла общая дума, которая одна только, собираясь въ опредѣленные сроки въ теченіе трехлѣтняго періода, на который избирались члены шестигласной думы, могла контролировать эту послѣднюю въ ея дѣйствіяхъ. Нѣтъ общей думы, шестигласная совершенно ускользаетъ отъ всякаго вниманія «градскаго общества», которое собиралось лишь разъ въ три года исключительно ради выборовъ. Шестигласная дума не связана была ничѣмъ съ этимъ обществомъ. Она являлась въ одно и тоже время и учрежденіемъ совѣщательнымъ, какъ бы узурпировавъ въ этомъ отношеніи функцію изчезшей общей думы, и учрежденіемъ распорядительнымъ. Законодатель какъ будто пытался возстановить эту порванную связь учрежденій, установивъ особую коммиссію изъ представителей всѣхъ сословій, которая мы видѣли [1]), должна была разсматривать годовыя смѣты и росписи думъ, прежде представленія ихъ губернскому начальству; но коммиссіи эти ни въ какомъ случаѣ связи этой возстановить не могли. Въ составъ ихъ входили, во первыхъ, представители такого общественнаго элемента, который de facto не входилъ въ составъ городскаго общества и которые въ силу этого уже должны были нѣсколько иначе относиться къ отправляемой ими функціи; во вторыхъ, хотя бы и выборное учрежденіе, но состоящее изъ двухъ—трехъ лицъ, едвали съ особеннымъ успѣхомъ могло замѣнить собою такое учрежденіе, какъ общая дума. Дальше, не слѣдуетъ упускать изъ виду самаго главнаго: эта коммиссія не могла имѣть никакого связующаго значенія въ данномъ смыслѣ потому, что дума вовсе не становилась къ ней въ отвѣтственное положеніе: коммиссія эта— не больше какъ учрежденіе, имѣвшее своимъ назначеніемъ от-

---

[1]) См. выше, стр. 220 и 235.

направленіе чисто бухгалтерской обязанности и притомъ не по назначенію, хотя и по его выбору, самаго общества; она лишь какъ бы облегчала трудъ губернскаго правленія, къ которому въ сущности и состояла въ болѣе тѣсныхъ отношеніяхъ, чѣмъ къ обществу, ее избравшему: отчетъ о результатахъ своей дѣятельности она отдавала первому, а не послѣднему. Ея отношенія къ обществу ограничивались тѣмъ же, чѣмъ и отношенія къ нему думы: ея члены, какъ и члены этой послѣдней, избирались этимъ обществомъ. И только. По отношенію къ сибирскимъ городамъ законодатель пошелъ дальше: въ этихъ городахъ, мы видѣли [1]), думы должны были ежегодно давать отчетъ въ собраніи общества. Но едвали и это могло установить хоть сколько нибудь прочную связь думы съ обществомъ: мы не находимъ ни малѣйшихъ признаковъ опредѣленія того, въ чемъ состоятъ эти отчеты, къ чему онѣ ведутъ, т. е., что дѣлаетъ общество съ членами думы, если найдетъ со стороны послѣднихъ упущенія и злоупотребленія [2]).

Разъ всякая связь порвалась между обществомъ и его выборными учрежденіями; эти послѣднія—внѣ всякаго контроля со стороны перваго, и въ гласныхъ изчезъ одинъ изъ сильнѣйшихъ стимуловъ къ возможно болѣе активному отношенію къ возложеннымъ на нихъ обязанностямъ: общество, покрайней мѣрѣ сколько нибудь населенныхъ городовъ, рискуетъ никогда не узнать о дѣятельности его представителей, не имѣя къ этому непосредственныхъ способовъ. А кромѣ этихъ непосредственныхъ способовъ никакихъ другихъ не существовало: единственное средство, могшее замѣнить собою эти способы—печать—не имѣло тогда никакого значенія.

Если дума не имѣла никакой живой связи съ избиравшимъ ее обществомъ, то какъ всякаго рода комитеты и коммиссіи, на которые возлагались извѣстныя отрасли городскаго управленія,

---

[1]) См. выше, стр. 235.

[2]) Само министерство сознается, что «депутаты для повѣрки отчета о городскихъ доходахъ и расходахъ имѣютъ весьма мало значенія» и... «потому вообще пренебрегаютъ своею обязанностью»; Мат. относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи, т. I, стр. 214 и прим. 1.

такъ и учрежденія, состоявшія при думѣ, стояли точно также внѣ всякой связи съ этой послѣдней. Мы видѣли, что комитеты и коммиссіи, въ родѣ строительныхъ, имѣли единственное отношеніе къ думѣ: она должна была оплачивать составленныя ими смѣты, не имѣя права приэтомъ требовать отчета, которымъ эти учрежденія обязаны лишь министерству. Депутатское городское собраніе, функція котораго по своему существу стоитъ въ такомъ тѣсномъ соотношеніи съ дѣятельностью думы, тѣмъ не менѣе de jure стоитъ по отношенію къ этой послѣдней, какъ совершенно самостоятельное учрежденіе, подчиненное, какъ мы видѣли, подобно самой думѣ, губернскому начальству. Въ такомъ же независимомъ отъ думы положеніи находились и такія учрежденія, какъ торговая депутація, напр., дѣйствія которой обжаловались не въ думу, а или въ казенную палату, или въ губернское правленіе, смотря по роду дѣлъ, подлежащихъ обжалованью [1]); благодаря этому положенію то обстоятельство, что депутація обязана была «представлять отчеты и всѣ свѣдѣнія въ городскія думы» [2]), теряло всякое значеніе въ смыслѣ установленія связи между депутаціей и думой, которая, въ случаѣ какихъ либо замедленій со стороны первой по части «повѣрки торговли», имѣла надъ нею по выраженію закона «право настоянія о скорѣйшемъ окончаніи» этой повѣрки [3]) и только; въ чѣмъ выражалось это туманное право, законъ молчитъ; если же дума сама замѣчала какія либо упущенія со стороны депутаціи по той же «повѣркѣ торговли», то она дѣлала объ этомъ «представленіе отъ себя казенной палатѣ...для наложенія сею послѣднею на виновныхъ взысканія» [4]). Приэтомъ ежегодное представленіе торговой депутаціей свѣдѣній въ думу, въ дѣйствительности обращалось въ пустую формальность, если судить потому, что представлялись они

---

[1]) Уставъ торгов., ст. 289 въ казенную палату—«по взысканіямъ въ казну и по опредѣленіямъ рода торговли»; въ губернское правленіе—по взысканіямъ «собственно въ городскіе доходы». Отъ думъ лишь требуется въ этихъ случаяхъ «заключеніе».

[2]) Тамъ же, ст. 288.

[3]) Тамъ же.

[4]) Тамъ же.

въ высшей степени неаккуратно [1]); такъ что дума едвали даже всегда имѣла возможность провѣрять дѣйствія депутаціи и осуществить этимъ путемъ свое право представленія казенной палатѣ объ упущеніяхъ ея. Такимъ образомъ, и здѣсь всякая реальная связь двухъ учрежденій изчезала вовсе.

И такъ, съ одной стороны дума поставлена внѣ всякой связи съ избиравшимъ ея обществомъ; съ другой—никакой связи не существуетъ у ней и съ учрежденіями, вѣдавщими тѣ же городскія дѣла и иногда, казалось бы, ей подчиненныя. Всѣ они подчинены и обязаны отчетностью только правительственнымъ учрежденіямъ. Понятно, всякое отношеніе ихъ къ обществу и нравственная связь съ нимъ уже не можетъ имѣть мѣста. Потерявъ это соотношеніе съ обществомъ, городскія учрежденія не могли считать себя представителями его интересовъ; они являлись въ собственныхъ глазахъ ничѣмъ инымъ какъ просто учрежденіями, вѣдающими ту или иную отрасль администраціи и состоящими въ вѣдѣніи губернскаго начальства; отсюда, единственною задачею ихъ могло быть и дѣйствительно было—вести по возможности дѣла такъ, чтобы это начальство было удовлетворено.

Если такое вліяніе имѣло на измѣненіе характера городскихъ учрежденій отсутствіе всякой связи ихъ съ обществомъ, то не менѣе важное значеніе, по отношенію къ ихъ характеру, должно было имѣть также и то обстоятельство, что предметъ вѣдѣнія городскихъ учрежденій носилъ тотъ, а не иной характеръ. А характеръ этотъ, какъ мы видѣли, если не по преимуществу, то покрайней мѣрѣ въ значительной степени, казенный. Это обстоятельство не могло не вліять, какъ на отношеніе къ городскимъ учрежденіямъ самого общества, такъ и на отношеніе этихъ учрежденій къ своимъ обязанностямъ. Общество, благодаря этому видѣло въ своемъ правѣ на участіе въ городскомъ управленіи не столько право, сколько обязанность, повинность и,

---

[1]) Такъ въ Москвѣ въ августѣ 1859 года оставались необревизованными отчеты за 1854—1858 годы. Отчеты за 1852 и 1853 годы были обревизованы и представлены въ казенную палату только въ 1857 году. См. печатн. записка дѣйствит. стат. совѣт. Игнатьева.—«Свѣдѣнія о наст. сост. обществ. упр. въ Москвѣ», стр. 18.

понятно, относилось къ выборамъ и городской службѣ именно какъ къ повинности и притомъ повинности очень тяжелой, отправляемой безвозмездно, отнимающей не мало времени и угрожающей отвѣтственностью. Въ этомъ отношеніи нельзя не согласиться съ мнѣніемъ записки «о возстановленіи правъ дворянъ на участіе въ общественномъ управленіи Петербурга», что именно это «постепенное обращеніе думы въ учрежденіе, вѣдающее почти исключительно дѣла казенныя» и было причиной того, что «высшія сословія» не принимали участія въ городскомъ управленіи, несмотря на то, что законъ не только не воспрещалъ этого, но когда то даже предписывалъ; нести повинности, бывшія удѣломъ только податныхъ сословій, было дѣйствительно несовмѣстимо съ дворянскимъ «достоинствомъ».

Указанные до сихъ поръ недостатки вліяли непосредственно, какъ уже было замѣчено, на измѣненіе характера городскихъ учрежденій, на превращеніе ихъ изъ общественныхъ—почти исключительно въ государственныя, изъ органовъ общественнаго самоуправленія—въ чисто бюрократическія административныя учрежденія. Теперь мы обратимся къ тѣмъ сторонамъ строя городской администраціи, благодаря которымъ этотъ строй не достигалъ своей цѣли и какъ строй учрежденій почти исключительно государственнаго характера.

Въ этомъ отношеніи прежде всего нельзя не остановиться на полномъ отсутствіи почти всякой опредѣленности въ отношеніяхъ городскихъ учрежденій, какъ къ министерству, такъ и къ мѣстнымъ губернскимъ правительственнымъ властямъ. Эта неопредѣленность отношеній не могла не отразиться самымъ дѣйствительнымъ образомъ на состояніи учрежденія, его дѣлопроизводствѣ. Она устраняла всякую возможность къ развитію въ городскихъ учрежденіяхъ сколько нибудь твердаго положенія или порядка вещей; такого порядка, держась котораго, учрежденіе могло бы дѣйствовать сколько нибудь самостоятельно, или покрайней мѣрѣ болѣе или менѣе самоувѣренно, сознавая что оно дѣйствуетъ законно. На оборотъ, эта неопредѣленность отношеній прямо устраняя правильность хода или теченія дѣлъ, тѣмъ самымъ препятствовала самымъ рѣшительнымъ образомъ развитію понятія о законности: воля, желаніе того или другаго учрежденія

замѣняли собою въ глазахъ выборныхъ законъ. Ни одно изъ го-
родскихъ учрежденій не знало, что оно обязано дѣлать на то или
иное требованіе того или инаго правительственнаго учрежденія
или органа и чего нѣтъ. Понятно само собою, что должно было
вытечь изъ этого въ самой жизни. Возьмемъ хоть отношенія го-
родскихъ учрежденій къ полиціи и на оборотъ, полиціи къ нимъ.
Отношенія этимъ закономъ, какъ уже было говорено, вовсе не
опредѣлены, совершенно имъ игнорируются; а отношенія эти въ
жизни—неизбѣжны; столкновенія этихъ двухъ учрежденій почти
непрерывны; что же вышло? Полиція въ большинствѣ случаевъ
если не всегда и не вездѣ становится по отношенію къ городскимъ
общественнымъ учрежденіямъ въ какія то начальническія отноше-
нія, зачастую вмѣшиваясь въ сферу дѣятельности этихъ учреж-
деній съ одной стороны, не желая съ другой—исполнять по от-
ношенію къ нимъ тѣхъ обязанностей, которыя на нее возложены
закономъ. Такъ, то полиція обращается, напр., въ губернское пра-
вленіе съ просьбой предписать думѣ или ратушѣ исполнить то
или иное; то обращается она, въ лицѣ полиціймейстера или го-
родничаго, въ самую думу чуть не съ предписаніемъ [1]). Съ дру-
гой стороны она и не думаетъ на законныя отношенія и требо-
ванія городскихъ учрежденій не только поторопиться исполне-
ніемъ, но даже и просто отвѣтомъ [2]). И то и другое разумѣется
ничему другому, кромѣ путаницы, упущеній, замедленія и т. п.
содѣйствовать не можетъ. Эта странность отношеній между го-
родскими учрежденіями и полиціей имѣла мѣсто даже и въ сто-
лицахъ; такъ въ Петербургѣ для взысканія недоимокъ, что соб-
ственно лежало на обязанности полиціи, «отряжены были на каж-

[1]) Въ дѣлахъ ярослав. губ. архива мы встрѣтили не мало
дѣлъ въ родѣ того, что городничій проситъ губернское правленіе «вмѣ-
нить думѣ въ обязанность» исправить мосты, поставить фонари и др.,
или что городничій обращается въ думу съ отношеніемъ—освѣщать
городъ и т. п.—Настол. реэстръ губ. прав., 7 ст. 3 отд. 1850 г., дѣло
№ 241 и 1849 г., ч. I, дѣло № 256 и др.

[2]) Тамъ же, дѣло № 228: дума сообщила въ городническое пра-
вленье о взысканіи недоимокъ въ первой половинѣ августа 1848 года,
а до сентября 1849 года не только не получала этихъ недоимокъ, но
даже никакого извѣстія. Тоже самое—№№ 74 и 75,

дые три года въ зависимость отъ полиціи по четыре депутата и по четыре старосты» изъ тринадцати старостъ и тринадцати депутатовъ, составлявшихъ депутатское городское собраніе [1]. При этой полной неопредѣленности отношеній къ различнымъ губернскимъ властямъ вообще, городскія учрежденія, какъ мы видѣли, слишкомъ ужъ ко многимъ изъ нихъ стояли въ подчиненныхъ отношеніяхъ, начиная съ губернатора, кончая казенной палатой, что понятно, не могло не запутывать дѣла еще болѣе. Отчетность передъ губернскимъ правленіемъ и казенной палатой, притомъ отчетность слишкомъ частая и слишкомъ сложная должна была неизбѣжно привести къ тому хаосу, который вездѣ имѣлъ мѣсто по отношенію къ этому предмету, уже въ силу того простаго обстоятельства, что, какъ это справедливо въ сороковыхъ годахъ было замѣчено чиновниками министерства вн. дѣлъ, учрежденія, на которыя возлагалось сложное канцелярское дѣлопроизводство, состояли изъ людей, вовсе неопытныхъ въ этомъ дѣлѣ. Не достигая, какъ мы видѣли, поставленной имъ цѣли, эта сложная подчиненность и какъ ея непосредственный результатъ—еще болѣе сложное канцелярское дѣлопроизводство, должны были повести къ необычайному размноженію канцелярской переписки, а вмѣстѣ—какъ неизбѣжное послѣдствіе—къ увеличенію численнаго состава канцелярій [2]; все это вмѣстѣ повело къ тому, что канцелярія, такъ сказать поглотила собою то учрежденіе, при которомъ она состояла и для котораго она существовала: мы видѣли, это поглощеніе дошло до того, что

[1] Хоз. департаментъ, 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1314, ч. I.

[2] Напр., канцелярія петербургской шестигласной думы, по ревизіи 1843 года состояла изъ секретаря и сто одного чиновника кромѣ него. Тамъ же, ч. III. Соотвѣтствующіе штаты имѣли, разумѣется, и всѣхъ остальныхъ городовъ канцеляріи, о составѣ которыхъ можно судить уже потому, что на содержаніе ихъ уходила, несмотря на всю скромность, почти ничтожность, вознагражденія съ нашей точки зрѣнія, значительная часть городскихъ доходовъ. Случалось, что и этого состава канцеляріи было недостаточно для той письменной работы, которая возлагалась на думы; и эти послѣднія просили освободить ихъ отъ части этой работы, мотивирую свою просьбу именно недостаточнымъ или «малымъ количествомъ канцелярскихъ служителей». Губерн ярослав. арх., наст. реэстръ губер. прав., 7 ст., 3 отд. за 1845 г., № 41.

дума шестигласная, какъ коллегіальное учрежденіе, въ сущности изчезла: она ничего не обсуждала, ничего не рѣшала; она лишь санкціонировала своею подписью то, что рѣшалось безъ всякихъ обсужденій въ канцеляріи, ея секретаремъ. А надзора за этой всемогущей канцеляріей—никакого, какъ со стороны самой думы съ ея головой, такъ и со стороны губернскаго правленія. Отъ думы странно было бы ждать надзора за канцеляріей, руководства ею, при невѣжествѣ ея гласныхъ, ихъ излишней смиренности, или полнаго равнодушія къ дѣлу. Даже городской голова, который, казалось бы, долженъ стоять ближе всего къ дѣлу, даже онъ не могъ ни надзирать, ни тѣмъ менѣе руководить канцеляріей или по тѣмъ же самымъ причинамъ, что и гласные, или уже и потому, что въ столицахъ да и губернскихъ городахъ онъ былъ занятъ засѣданіями во всевозможныхъ комитетахъ, такъ или иначе отнимавшихъ у него время и вниманіе. Да наконецъ, едва ли канцелярія могла вызывать въ думѣ особенное вниманіе къ себѣ уже и потому, что вся она по отношенію къ своему составу, начиная съ секретаря, кончая послѣднимъ копіистомъ, зависѣла въ сущности вовсе не отъ думы, которая только содержала ее, а отъ губернскаго правленія, безъ вѣдома и согласія котораго дума не могла нанять даже писца съ самымъ жалкимъ вознагражденіемъ. Едвали, въ дѣйствительности-то, сколько нибудь большую роль по отношенію къ надзору за канцеляріей играло и губернское правленіе даже въ столицахъ и губернскихъ городахъ; нечего говорить про остальные, гдѣ секретарь былъ все въ думской или ратушской канцеляріи просто уже потому, что «до губернскаго правленія далеко».

Разумѣется, всѣ эти недостатки обѣихъ категорій сильно отзывались на городскомъ самоуправленіи; въ этомъ нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія Всякій законъ, всякая правительственная мѣра непремѣнно такъ или иначе отзывается въ жизни; иначе не имѣло бы смысла и издавать ихъ. Всѣ разсмотрѣнныя нами правительственныя мѣры, недостигшія тѣхъ цѣлей, которыя непосредственно при ихъ изданіи ставились, не могли не отразиться, въ чисто отрицательномъ смыслѣ, на самоуправленіи города уже потому, что они прямо противорѣчили началамъ послѣдняго;

но они тѣмъ болѣе, тѣмъ сильнѣе отражались въ этомъ смыслѣ, что въ самомъ городскомъ обществѣ встрѣчали полную къ себѣ индиферентность. Правительственная опека относительно городскаго общественнаго управленія имѣла мѣсто долгое время, да имѣетъ еще и теперь, и во многихъ, какъ мы видѣли, государствахъ западной Европы; но тѣмъ не менѣе можно смѣло сказать, что тамъ она не дала такихъ осязательныхъ результатовъ, несмотря на свою интенсивность, какъ у насъ. Причину этого явленія, намъ кажется, нужно искать въ самомъ городѣ, его населеніи, его обществѣ; въ уровнѣ нравственнаго и экономическаго развитія этого послѣдняго.

Въ западной Европѣ, мы видѣли, правительство всегда относилось къ городскому обществу какъ къ живому, дѣятельному обществу, какъ къ обществу, обладающему извѣстными силами, силами, въ которыхъ оно почти всегда видѣло и видитъ себѣ нѣчто враждебное. Отсюда, вся дѣятельность правительства по отношенію къ общественному городскому управленію принимаетъ странный, почти непонятный для насъ характеръ совокупности мѣръ, направленныхъ къ ограниченію силъ общества, къ лишенію его тѣхъ или иныхъ правъ. Поэтому и самыя отношенія правительственныхъ учрежденій къ городскому самоуправленію едвали въ западной Европѣ можно назвать «правительственной опекой» въ томъ смыслѣ, въ какомъ это выраженіе употребляется у насъ. Правительственная опека относительно городовъ по старому городовому положенію у насъ есть опека надъ малолѣтнимъ, ничего не смыслящимъ, ни къ чему не способнымъ; опекунъ заботится своими силами, своею дѣятельностью возмѣстить силы и дѣятельность, недостающія опекаемому. Онъ такъ и относится къ нему какъ къ существу, которое вездѣ нужно вести на помочахъ, въ которомъ нужно возбуждать силы, энергію, даже способности. Такое именно отношеніе со стороны правительства къ городскому самоуправленію у насъ мы видимъ какъ за весь XVIII вѣкъ, такъ и въ настоящее столѣтіе. Опекунъ постоянно заботится о томъ, чтобы опекаемый имъ сталъ, наконецъ, на ноги и правилъ бы свое дѣло исправно самъ. Мы говоримъ лишь о стремленіяхъ въ данномъ случаѣ, а не о средствахъ, которыя пускались въ ходъ, и тѣмъ менѣе о

результатахъ этихъ стремленій. И съ тѣмъ, и съ другимъ мы уже познакомились. Независимо же отъ этихъ средствъ и результатовъ, повторяемъ, тенденція правительства всегда была такова, какою мы ее охарактеризовали. Не то на Западѣ. Тамъ правительственная опека всегда и вездѣ носила совершенно иной характеръ. Это была и есть опека сторожа, иногда, пожалуй тюремщика и, разумѣется, не надъ малолѣтнимъ, а надъ взрослымъ, сильнымъ существомъ, которому опасно дать волю не потому, что оно, воспользовавшись ею, натворитъ бѣдъ, какъ существо неразумное, неумѣлое; а потому, что оно можетъ натворить этихъ бѣдъ намѣренно, сознательно и тѣмъ причинить вредъ самому государству. Правда, мы видѣли исключеніе изъ этого общаго правила, мы видѣли, что одно изъ правительствъ заботилось о возбужденіи въ городскомъ населеніи «духа гражданственности». Это было въ Пруссіи въ самомъ началѣ нынѣшняго столѣтія. Но это исключеніе только кажущееся. Въ этомъ случаѣ прусское правительство въ сущности не возбуждало «духъ гражданственности» въ смыслѣ возбужденія въ городскомъ населеніи чего то такого, чего въ немъ нѣтъ и никода не было; оно не создавало что либо новое, а лишь давало свободу, просторъ тому, что до сихъ поръ стѣснялось. И давало эту волю ради цѣлей въ сущности городскому-то управленію болѣе или менѣе посторонних. Ни въ какомъ случаѣ не составляютъ чего либо противорѣчащаго указанному нами характеру западно-европейской правительственной опеки и тѣ, иногда имѣвшія мѣсто какъ бы отступленія, въ которыхъ опекунъ нѣсколько распускалъ путы, которыми онъ связывалъ опекаемаго имъ, когда онъ позволялъ этому послѣднему нѣкоторую свободу движеній. Это были не добровольныя, а вынужденныя отступленія; это имѣло мѣсто въ тѣхъ лишь случаяхъ, когда казалось опаснымъ держать опекаемаго въ особенно тѣсномъ заключеніи. Отъ основнаго своего взгляда на него правительство вовсе не отрѣшалось. Гдѣ же причина такого, намъ кажется, кореннаго различія въ правительственной опекѣ городскихъ учрежденій на Западѣ и у насъ? Эта причина—въ нравственномъ значеніи тѣхъ слоевъ городскаго населенія, изъ которыхъ составляется городское общество. Тамъ, на Западѣ, въ средніе вѣка городъ представлялъ собою силу на

столько солидную, что въ состояніи былъ играть роль государства въ государствѣ. Эпоха развитія королевской власти лишила городъ вполнѣ только его политическаго, государственнаго значенія; самое же городское общество, это третье сословіе западно-европейскаго государства, вовсе не было убито; оно составляло и составляетъ въ настоящее время еще такую силу, имѣетъ такое значеніе, благодаря которымъ правительство, нри отсутствіи довѣрія со своей стороны къ нему, и не можетъ относиться къ городскому самоуправленію иначе, какъ оно относится на самомъ дѣлѣ. Не то у насъ. Почти пять столѣтій прошло съ тѣхъ какъ нашъ городъ игралъ роль государства. Въ теченіи этого долгаго періода времени онъ не игралъ уже никакого значенія въ смыслѣ самостоятельной единицы въ государственной администраціи. Традицій о его далекомъ прошломъ не осталось никакихъ. Для этого не было благопріятной почвы. Начиная съ XIV столѣтія и кончая XVШ огромное большинство нашихъ городовъ, можно сказать, не живетъ вовсе дѣйствительною жизнью. Многіе, жившіе жизнью историческою, за этотъ періодъ времени, если не изчезли съ лица земли вовсе, то покрайней мѣрѣ потеряли всякое значеніе, обратившись въ заштатные города. Правда, масса народилась новыхъ. Но эта масса, какъ увидимъ, только слыветъ городами. Въ первой половинѣ настоящаго столѣтія положеніе русскаго города, въ массѣ, едва ли улучшилось. Какъ до конца XVШ столѣтія городъ олицетворялъ собою безсиліе, не представляя, въ отношеніи населенія, никакого намека на единство, вслѣдствіе отсутствія необходимыхъ условій для этого—извѣстнаго уровня нравственнаго и экономическаго развитія; такъ и въ первой половинѣ настоящаго столѣтія онъ едвали сдѣлалъ въ этомъ отношеніи сколько нибудь значительный шагъ; и, разумѣется, вслѣдствіе той же причины—отсутствія почти всякаго развитія собственно городскихъ сословій, какъ въ нравственномъ, такъ и въ экономическомъ отношеніи.

Постараемся, по мѣрѣ силъ, доказать это.

ГЛАВА II.

Состояніе города въ первой половинѣ настоящаго столѣтія.

Прежде чѣмъ говорить о состояніи нашего города въ первой половинѣ настоящаго столѣтія, необходимо остановиться нѣсколько на вопросѣ о томъ, что разумѣетъ законодатель подъ городомъ за этотъ періодъ времени; другими словами, какіе пункты поселенія называются имъ городскими, въ какихъ изъ нихъ введены такія учрежденія, какъ думы или ратуши или, въ замѣнъ этихъ послѣднихъ, такіе органы общественнаго управленія, какъ городской голова или городовой староста. Обращаясь къ этому вопросу, мы будемъ разумѣть подъ городомъ, понятно, городъ вообще, какъ родовое понятіе, не имѣя въ виду его видовыхъ подраздѣленій.

Министерство внутр. дѣлъ, занимаясь подготовительными работами къ составленію проэкта новаго городоваго положенія, собрало въ 1864 году всѣ постановленія закона о городскихъ поселеніяхъ и на основаніи собраннаго такимъ образомъ матеріала пришло къ очень сложному опредѣленію города «по закону»; опредѣленію, по которому въ составъ понятія о нашемъ городѣ входятъ три основные элемента; вопервыхъ, такъ сказать, особый типъ населенія, отличнаго по своимъ занятіямъ отъ сельскаго; во вторыхъ, особая общественная администрація; и въ третьихъ, наконецъ, наличность правительственныхъ областныхъ (губернскихъ или уѣздныхъ) учрежденій [1]). То есть городъ есть такой пунктъ поселенія, жители котораго отличаются отъ сельскихъ обывателей образомъ жизни въ силу того, что главнымъ

¹) Законодатель различаетъ два понятія, которыхъ не слѣдуетъ смѣшивать— «городское поселеніе» и «городъ»; первое понятіе родовое, второе—видовое. Подъ понятіе «городскаго поселенія» подходятъ: городъ, посадъ и мѣстечко. Только первый видъ городскаго поселенія—городъ—соединяетъ въ себѣ всѣ эти три элемента. Что касается посада, то въ понятіе о немъ не входитъ третій элементъ: онъ «не служитъ средоточіемъ для губернской или уѣздной администраціи». Въ по-

средствомъ ихъ къ жизни служатъ торговля и разнаго рода промыслы; имѣютъ свое особое, общественное управленіе; и который кромѣ того, является центромъ областной администраціи—губернской или уѣздной. Подъ это понятіе съ перваго взгляда какъ будто не подходятъ такъ называемые безъ-уѣздные или заштатные города; но это только съ перваго взгляда, они отличаются отъ остальныхъ видовъ города—губернскаго и уѣзднаго—тѣмъ, что не служатъ центромъ правительственной областной администраціи; но они не служатъ такимъ центромъ лишь въ данное время, а служили имъ когда-то и только потому именно, что служили имъ, они въ сущности и относятся къ городамъ и теперь; такъ что, въ концѣ концовъ и они должны быть отнесены къ городамъ, понятіе которыхъ покоится на трехъ указанныхъ элементахъ, а не къ особому виду городскихъ поселеній. Но установить такое понятіе о городѣ еще не значитъ рѣшить окончательно вопросъ о томъ, что именно разумѣетъ законодатель подъ городомъ. Необходимо еще опредѣлить, всѣ ли указанные три элемента играютъ одинаково важную роль въ образовани понятія города, или же тотъ или другой изъ нихъ преобладаетъ надъ остальными. Рѣшеніе этого вопроса въ высшей степени важно. Не все равно, напр., въ томъ случаѣ, если одинъ изъ элементовъ преобладаетъ, преобладаетъ ли въ глазахъ законодателя элементъ особенности типа городскаго населенія надъ остальными двумя; или же послѣдній элементъ—мѣстопребываніе областной администраціи. Въ первомъ случаѣ центрами администраціи будутъ избираться именно такія пункты поселенія, которые рѣзко выдѣляются изъ массы всѣхъ остальныхъ своеобразнымъ типомъ населенія; во второмъ же, на оборотъ городомъ будетъ называться всякій тотъ пунктъ поселенія, въ которомъ устроивается центръ администраціи; причемъ отличие населенія по средствамъ къ жизни можетъ существовать лишь въ зародышѣ. А это, разумѣется, далеко не все равно въ отношеніи вопроса о развитіи городскаго населенія въ нравственномъ и экономическомъ отношеніяхъ.

нятіе же «мѣстечка» входитъ лишь одинъ первый элементъ—понятіе о существованіи въ такой мѣстности торговли и промысловъ. «Матеріалы, относ. до нов. обществ. устр.» т. I, стр. 175—180.

Екатерина II въ своей законодательной дѣятельности старалась установить понятіе о городѣ, какъ о такомъ населенномъ пунктѣ, который «устройствомъ подаетъ подданнымъ способы къ пріобрѣтенію имущества посредствомъ торговли, промысловъ, рукодѣлія и ремесла; и для того (т. е. потому, что городскіе обыватели «пріобрѣтаютъ имущество» именно указаннымъ способомъ) городовыхъ обывателей средняго рода людей, или мѣщанъ отличное состояніе да будетъ наслѣдственно»[1]; т. е. императрица видѣла въ городѣ исключительно пунктъ торгово-промышленный, т. е. населенный главнымъ образомъ торгово-промышленнымъ населеніемъ. Это было единственное основаніе понятія города; никакихъ другихъ основаній для этого понятія но требовалось: особое городское устройство есть только результатъ особенностей городскихъ обывателей, такъ сказать, ихъ привилегія. Такое понятіе города устанавливалось, повторяемъ, не однимъ городовымъ положеніемъ, а всякимъ законодательнымъ актомъ Екатерины, такъ или иначе касавшимся городовъ [2]). Положимъ, въ дѣйствительности, она отступала отъ этого своего теоретическаго взгляда и называла городомъ всякій тотъ пунктъ, въ которомъ сосредоточивалась областная администрація; она создавала города; но создавая ихъ, стремилась всѣми силами осуществить свой теоретическій взглядъ на городъ, собирая во вновь основанномъ городѣ вокругъ административныхъ учрежденій—именно торгово-промышленное населеніе [3]). Въ настоящемъ столѣтіи взглядъ законодателя на понятіе города измѣняется. Екатерининское понятіе города становится недостаточнымъ по той простой причинѣ, что масса ею же настроенныхъ городовъ, не смотря на всѣ ея усилія сдѣлать изъ нихъ торгово-промышленные пункты, таковыми не сдѣлались, а стало быть и подъ установленное ею понятіе подойти не могли. Городомъ теперь уже считается всякій центръ областной—губернской и уѣздной администраціи—причемъ покидаются уже заботы о сосредоточеніи въ такихъ городахъ торгово-промышленнаго насе-

---

[1]) Городовое положеніе 1785 г., ст. 81.

[2]) См. мое назв. соч., стр. 415 и слѣд.

[3]) См. тамъ же, стр. 370—379.

ленія [1]). Законодатель, положимъ, еще не отрѣшается вовсе отъ екатерининскаго взгляда на городъ и предоставляетъ себѣ право обращать въ города сельскія поселенія въ тѣхъ случаяхъ, когда въ этихъ послѣднихъ «промышленность усилилась до такой степени, что способы содержанія обывателей будутъ болѣе зависѣть отъ промысловъ, чѣмъ отъ земледѣлія» [2]). Но это—вовсе не правило. Мы найдемъ и въ настоящее время не мало «селеній», гдѣ «содержаніе обывателей» несравненно болѣе зависитъ «отъ промысловъ», чѣмъ въ любомъ изъ уѣздныхъ, а тѣмъ болѣе заштатныхъ городовъ; и однако эти селенія все таки остаются селеніями; между тѣмъ какъ, на оборотъ, мы не встрѣтимъ ни одного уѣзднаго или заштатнаго города, какъ бы ничтожны не были въ немъ промыслы въ качествѣ средствъ къ жизни обывателей, обращеннаго въ селеніе. Если мы въ концѣ прошлаго и началѣ настоящаго столѣтій и встрѣчаемся съ перетасовкой, такъ сказать, селеній и городовъ, переименованіемъ ихъ изъ одного въ другой; то эта перетасовка опять таки имѣла мѣсто вовсе не въ силу, если можно такъ выразиться, перерожденія, въ экономическомъ отношеніи, города въ село или на оборотъ села въ городъ; а просто въ силу чисто административныхъ соображеній: такія развѣнчиванія городовъ имѣли мѣсто всегда при передѣлѣ, если можно такъ выразиться, губерній. Такимъ образомъ, въ сущности то главнымъ элементомъ, входящимъ въ составъ понятія о городѣ, является вовсе не элементъ экономическій, а чисто административный; покрайней мѣрѣ по отношенію къ огромному большинству городовъ—почти всѣмъ уѣзднымъ. Эта административная точка зрѣнія на города до того преобладаетъ, что

---

[1]) Правительство, впрочемъ, не отказывается вовсе отъ заботъ о населеніи вновь основываемыхъ городовъ: оно продолжаетъ привлекать населеніе, выдавая бѣднымъ пособія на постройку, какъ напр., въ 1805 году при основаніи г. Новочеркасска на пособія бѣднымъ обывателямъ отпущено 200000 рублей. 1 П. С. З. № 21713. Къ этого же рода мѣрамъ нужно отнести и различнаго рода льготы, обѣщаемыя городскимъ обывателямъ. См. напр., 2 П. С. З. № 11737, № 12435; №№ 13142, 13158 и мн. др.

[2]) Св. Зак. т. II, ч. I, кн. II, учр. вл. и мѣстъ губ., ст. 1491. См. также, т. IX, ст. 440.

въ тѣхъ случаяхъ, когда найдено будетъ, что данное селеніе живетъ болѣе «отъ промысловъ», чѣмъ «отъ земледѣлія», его обращаютъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ лишь въ «городское поселеніе» вообще, а не въ городъ непремѣнно; именно въ посадъ; т. е. вооружаютъ его спеціально городскими учрежденіями, но городомъ не зовутъ. Но этого мало. Многія мѣстности, о населеніи которыхъ несравненно съ большимъ основаніемъ можно сказать, что оно живетъ «промыслами», чѣмъ многіе изъ уѣздныхъ городовъ, не говоря уже о заштатныхъ, хотя и признаются законодателемъ чѣмъ-то особымъ отъ сельскихъ поселеній, но тѣмъ не менѣе не возводятся даже и въ рангъ такихъ «городскихъ поселеній», какъ посады, а составляютъ особый видъ этихъ поселеній, такъ называемыя «мѣстечки», которыя ни чѣмъ существенно не отличаются ни отъ посадовъ, ни отъ уѣздныхъ или заштатныхъ городовъ, такъ какъ въ нихъ большая половина населенія занимается не земледѣліемъ, а промыслами [1]; но которыя тѣмъ не менѣе лишены права на городское самоуправленіе; торгово-промышленныя сословія, ихъ населяющія, не могутъ составлять собою общества, а должны входить въ составъ городскихъ обществъ тѣхъ городовъ, къ которымъ приписаны или (до 1863 года) города того уѣзда, гдѣ лежитъ самое мѣстечко [2].

---

[1]) Видъ городскихъ поселеній—«мѣстечко»—въ очень большемъ числѣ встрѣчается во всемъ западномъ краѣ и южной Россіи, главнымъ образомъ на владѣльческихъ земляхъ, составляя собственность землевладѣльца. Впрочемъ право основывать мѣстечки по 219 статьѣ, т. IX св. зак. принадлежитъ вообще дворянину, который можетъ обратить въ мѣстечко всякое селеніе, лежащее «на дорогѣ или почтовой или купеческой, называемой иначе чумацкою» и имѣющее: а) «не менѣе ста ревизскихъ душъ; б) церковь; в) заѣзжій дворъ съ приличнымъ обзаведеніемъ и г) двѣ или три лавки».—Прилож. къ примѣч. 1, ст. 219. При этихъ условіяхъ мѣстечкомъ можетъ быть названо и всякое казенное селеніе. Приведенныя условія уже прямо указываютъ что мѣстечко—пунктъ по преимуществу торгово-промышленный. На ихъ промышленный характеръ указываютъ и тѣ опредѣленія торговаго устава, которыми въ мѣстечкахъ разрѣшалось жительство купцамъ и мѣщанамъ. «Матер., относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи», т. I, стр. 178, пр. 2 и 179, прим. 1.

[2]) См. «торговый уставъ», ст. 339. Этой статьей торгъ въ мѣстечкахъ западной и южной окраинъ Россіи допускается на тѣхъ

А между тѣмъ этого рода городскія поселенія, разбросанныя въ изобиліи по всѣмъ западнымъ и южнымъ окраинамъ Россіи, въ огромномъ большинствѣ случаевъ не уступаютъ ни въ отношеніи численности населенія вообще, ни торгово-промышленнаго въ частности, посадамъ и даже многимъ изъ уѣздныхъ городовъ; такъ, напр., изъ ста двадцати семи мѣстечекъ подольской губерніи можно указать на одно (Тульчинъ въ брацлавск. уѣздѣ) съ одиннадцатью слишкомъ тысячами жителей (обоего пола); два—съ населеніемъ болѣе чѣмъ въ пять тысячъ; одно (Чечельникъ—ольгопол. уѣзда)—болѣе чѣмъ съ шестью тысячами; населеніе семи мѣстечекъ превышаетъ цифру четырехъ тысячъ; болѣе чѣмъ трехъ тысячъ достигаетъ населеніе четырнадцати мѣстечекъ; населеніе массы изъ нихъ превышаетъ тысячу человѣкъ [1]. Мы взяли первую попавшуюся на глаза губернію. Съ такимъ населеніемъ не мало можно найти мѣстечекъ и въ другихъ губерніяхъ западной и южной Россіи, и ни въ одномъ изъ нихъ нѣтъ городскихъ учрежденій; между тѣмъ, какъ масса посадовъ, уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городовъ далеко уступаетъ этимъ мѣстечкамъ по отношенію къ населенію; въ каждой губерніи можно указать на нѣсколько уѣздныхъ и заштатныхъ городовъ, населеніе которыхъ едва превышаетъ тысячу человѣкъ, а часто и не достигаетъ ея; и не смотря на это въ этихъ городскихъ поселе-

---

же основаніяхъ какъ и въ городахъ; съ тѣмъ лишь условіемъ, что «вольные люди и евреи», поселившіеся въ нихъ, должны быть «записаны въ городѣ» того уѣзда, гдѣ мѣстечко находится. Постановленіе это отпало само собою съ января 1863 г., когда новымъ уставомъ о пошлинахъ отмѣнены всѣ ограниченія въ этомъ отношеніи по торговлѣ. См. «Матеріалы относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи», стр. 180, пр. 1. Постановленія же о принадлежности торгово-промышленнаго населенія мѣстечекъ къ обществу города, къ которому оно приписано.—См. Св. Зак., т. II, ч. II.—Особ. губерн. учр., ст. 811 «учрежденія управл. инородцевъ».

[1]) См. «Городскія посел. въ рос. имперіи», т. IV, стр. 87—131. Въ кіевской губерніи такія мѣстечки, какъ Бѣлая-Церковь, Златополье, Богуславъ, Лысянка и др.—нельзя не сравнивать съ многими уѣздными городами. Въ Бѣлой Церкви—16157 жителей. См. Военно-статист. сборн.», вып. IV, стр. 147, 148.

ніяхъ мы все таки встрѣчаемся съ особымъ, городскимъ управленіемъ [1]).

Изъ всего этого, намъ кажется, слѣдуетъ вывести, что основнымъ элементомъ понятія города изъ трехъ нами указанныхъ является въ глазахъ законодателя вовсе не характеристическія черты экономическаго быта, и вмѣстѣ общественнаго строя населенія того или инаго пункта, а его административное значеніе; т. е. значеніе какъ такого пункта поселенія, который является центромъ областной администраціи. Таково огромное большинство нашихъ городовъ и по самому возникновенію своему и по тому положенію, въ которомъ они находятся въ настоящее время. Законодатель даже дѣлитъ города на группы съ цѣлью опредѣленія характера ихъ учрежденій, въ сущности исходя изъ того же чисто административнаго взгляда. Если въ этомъ отношеніи и имѣется въ виду количество населенія, то оно играетъ далеко не первенствующую, какъ бы это слѣдовало, роль. Извѣстныя городскія учрежденія—думы, напр.—являются, кромѣ столицъ, непремѣнно покрайней мѣрѣ во всѣхъ губернскихъ городахъ, которые уже, такъ сказать, eo ipso считаются многолюдными [2]). Только полная невозможность во многихъ городахъ устроить эти учрежденія, заставляетъ законодателя поступиться своей точкой зрѣнія по отношенію къ городамъ уѣзднымъ, которые всѣ eo ipso отнести къ многолюднымъ и во всѣхъ нихъ установить тѣ же городскія учрежденія, что и въ губернскихъ, не было бы никакой просто физической возможности [3]).

---

[1]) Правда во всѣхъ мѣстечкахъ значительная часть населенія—часто половина—занимается земледѣліемъ. Но это обстоятельство не могло препятствовать обращенію ихъ въ города въ виду того, что законодатель, обращая селенія въ города, при выше указанныхъ условіяхъ, дозволялъ крестьянамъ, не желавшимъ переходить въ городское сословіе, составлять, живя въ городѣ, особое, волостное общество, если только желающихъ окажется не менѣе 300 душъ. См. «Матеріалы, относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи», т. I, стр. 177.

[2]) По ст. 4429, т. II, Св. Зак., ч. I такія учрежденія, какъ городскія думы и депутатскія городскія собранія составляютъ «общее управленіе городскихъ сословій» въ Москвѣ, «губернскихъ городахъ и другихъ многолюдныхъ».

[3]) Тоже стремленіе законодателя, видѣть собственно города лишь

Преобладаніе въ законодательствѣ такой точки зрѣнія на города уясняетъ очень многое по отношенію къ нашему городскому строю вообще. Оно дѣлаетъ совершенно понятнымъ существованіе въ Россіи de jure массы городовъ съ одной стороны; съ другой, имѣя именно въ виду этотъ взглядъ, легко понять, почему при относительно большомъ количествѣ городовъ, Россія въ сущности отличается полнымъ отсутствіемъ городской жизни. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь городомъ является въ огромномъ большинствѣ случаевъ данный пунктъ поселенія только потому, что въ немъ сосредоточиваются власти мѣстной администраціи и что этотъ населенный пунктъ снабжается опредѣленными городскими учрежденіями; никакихъ жизненныхъ условій къ развитію въ этихъ пунктахъ такъ называемаго «городскаго общества», не существуетъ и не можетъ существовать, за отсутствіемъ самыхъ элементовъ для того необходимыхъ—представителей торговли и промышленности. Благодаря этому взгляду правительства на города, случалось, что городское населеніе, которое должно было добывать себѣ пропитаніе какими либо промыслами кромѣ земледѣлія, вовсе было не въ состояніи добывать его этимъ путемъ; его заставляли дѣлать это силой, отбирая у него землю [2]). Такой способъ образованія городовъ до того, случалось, былъ не

въ городахъ губернскихъ и уѣздныхъ, выражается и въ томъ, что спеціальныя «жалованныя грамоты», гербы, планы выдаются только губернскимъ и уѣзднымъ городамъ и ни въ какомъ случаѣ—посадамъ. См. «Матеріалы», т. I, стр. 176—178. Однимъ изъ очень солидныхъ основаній высказаннаго нами взгляда можетъ служить и высказанное самимъ министерствомъ въ одномъ изъ его изданій положеніе, что «названіе города» присвоивается мѣстности «какъ средоточію правительственной администраціи». См. «Экономич. состояніе городск. поселеній европ. Россіи», т. I, стр. VI.

[2]) Обыкновенно у крестьянъ селенія, переименованнаго въ городъ, отбираются всѣ, находящіяся въ ихъ владѣніи земли, кромѣ усадебныхъ. Св. Зак., т. IX, ст. 449. Собственно говоря, по опредѣленію только что приведенной статьи переименованіе селенья въ городъ имѣетъ мѣсто согласно желанію самого населенія; но на практикѣ это едвали имѣло мѣсто; а если и имѣло, то въ очень рѣдкихъ случаяхъ. Вопросъ о томъ, живетъ ли населеніе главнымъ образомъ промыслами, долженъ былъ разрѣшаться правительствомъ, а не самимъ населеніемъ;

въ интересахъ населенія вновь зарождающагося города, что оно рѣшалось браться за крайнее, отчаянное средство—«открытое сопротивленіе» властямъ [1]). Оно прибѣгало къ этому средству, какъ утопающій къ соломинкѣ: съ отнятіемъ земель—ему грозила будущность полунищихъ; по той простой причинѣ, что въ силу одного факта переименованія села въ городъ промыслы и торговля, до сихъ поръ почти неимѣвшіе мѣста, вдругъ зацвѣсти не могли; большинству населенія оставался все таки старый путь къ пропитанію, все тоже земледѣліе, но у него отбирали землю, какъ у населенія городскаго, не имѣвшаго на нее права. Прибѣгавшіе къ «открытому сопротивленію» смирялись, но новый городъ отъ этого, разумѣется, не разцвѣталъ. А такимъ путемъ основаны если не всѣ уѣздные и безъ-уѣздные города, то, по-крайней мѣрѣ очень и очень многіе изъ нихъ.

Что же должны были такіе города представлять собою? Нѣчто очень неутѣшительное. Въ подтвержденіе этого нашего положенія мы приведемъ здѣсь тѣ факты, которые намъ удалось встрѣтить въ такихъ источникахъ, какъ полное собраніе законовъ, различнаго рода изданные министерствомъ внутр. дѣлъ «матеріалы» и статистическія свѣдѣнія; а также различнаго рода данныя, находящіяся, напр., въ Журналѣ министерства внутр. дѣлъ и т. п.; этимъ мы въ данномъ случаѣ ограничимся. Мы не будемъ пускаться въ

да о желаніи послѣдняго ничего не говорится въ уже приведенной статьѣ 1491 т. II Св Зак., ч. I, кн. II. См. также «Матеріалы» т. I, стр. 181, прим. 1.

[1]) См. «Матеріалы», тамъ же: «эта мѣра» (обращеніе крестьянъ въ мѣщанское званіе, т. е. села въ городъ) правительства иногда встрѣчала открытое сопротивленіе со стороны крестьянъ, которые и приводились въ повиновеніе посредствомъ военной команды, какъ это случилось, напр., въ 1836 году при обращеніи слоб. Царевки въ уѣздный городъ (тогда сарат., а нынѣ астрах. губ.). Случалось также, что мѣщане-земледѣльцы уже послѣ обращенія ихъ въ городское состояніе возобновляли требованіе о возвращеніи имъ земли, и отказъ имъ въ этомъ требованіи подавалъ поводъ къ волненіямъ, которыя нужно было подавлять силою, какъ напр., въ 1858 году въ пос. Сольцахъ (псковс. губ.) и въ 1860 г. въ г. Спасскѣ» (ряз. губ.). Мы думаемъ, что министерство могло бы привести такихъ случаевъ и гораздо больше.

подробное описаніе нашихъ городовъ, для чего можно бы было не мало данныхъ найти въ нашей литературѣ путешествій, газетныхъ корреспонденціяхъ и т. п.; для нашей цѣли въ этомъ вовсе нѣтъ нужды. Мы остановимся нѣсколько, такъ сказать, на чисто внѣшней сторонѣ городскаго быта, а потомъ перейдемъ, какъ къ объясненію этой стороны, къ вопросу о количествѣ населенія городовъ, ихъ промышленности и торговлѣ и наконецъ къ городскому бюджету. На всемъ этомъ мы не будемъ останавливаться особенно долго. Мы не имѣемъ въ виду спеціальнаго изслѣдованія по этимъ вопросамъ. Для нашей цѣли—сдѣлать болѣе или менѣе понятнымъ, почему наше городское населеніе не въ состояніи было развиться въ первой половинѣ настоящаго столѣтія до степени активно дѣйствующаго, способнаго восполнить своею дѣятельностью въ городскомъ самоуправленіи то, чего ему недоставало по закону—совершенно достаточно будетъ по всѣмъ поставленнымъ здѣсь вопросамъ привести нѣсколько данныхъ по мѣрѣ силъ, разумѣется такихъ, которыхъ было бы совершенно достаточно для того, чтобы тотъ уровень нравственнаго и экономическаго состоянія нашего городскаго населенія, на которомъ оно находилось въ теченіи почти трехъ четвертей настоящаго столѣтія, сдѣлался понятнымъ самъ собою. Разъ достигнувъ этого мы, думается, достигнемъ и объясненія инертной бездѣятельности нашего городскаго населенія; той индиферентности, того равнодушія его къ общественному дѣлу, общественнымъ интересамъ, которые такъ поражали всякій сколько нибудь внимательный глазъ при поверхностномъ знакомствѣ съ городскимъ самоуправленіемъ. Если, повторяемъ, мы достигнемъ указаннаго хоть на столько, что оно не будетъ казаться совершенно бездоказательнымъ—наша цѣль будетъ достигнута.

Прежде чѣмъ приступить къ очерку городовъ и ихъ населенія въ установленномъ нами порядкѣ, мы остановимся нѣсколько на вопросѣ о количествѣ городовъ въ Россіи, вопросѣ, который, намъ кажется, долженъ играть далеко не послѣднюю роль въ вопросѣ о значеніи городовъ въ Россіи вообще. Останавливаясь на этомъ вопросѣ, мы имѣемъ въ виду не столько общее количество городовъ или лучше «городскихъ поселеній»,

понимая подъ послѣдними и посады [1]), сколько отношеніе уѣздныхъ городовъ съ заштатными и посадами къ губернскимъ; значеніе такой постановки вопроса обусловливается тѣмъ обстоятельствомъ, что городами въ дѣйствительномъ смыслѣ этого слова, какъ пунктами поселеній, отличными отъ другихъ по самому существу общественной жизни, характеру населенія и т. п., могутъ быть названы лишь губернскіе (впрочемъ, не всѣ) да очень немногіе изъ уѣздныхъ [2]).

По перечню городскихъ поселеній, помѣщенному въ первомъ выпускѣ «Статистическаго временника» [3]) общее число городовъ и посадовъ въ европейской Россіи, исключая Царства польскаго, Остзейскаго края, Финляндіи, простирается до шести сотъ восмидесяти двухъ [4]); въ составъ этой цифры входитъ пятьдесятъ городовъ губернскихъ [5]), четыреста семьдесятъ уѣздныхъ [6]), сто пятнадцать—заштатныхъ или такъ называемыхъ безъ-уѣздныхъ и наконецъ, сорокъ семь посадовъ. Къ общей цифрѣ городовъ европейской Россіи нужно прибавить

---

[1]) Мѣстечки, также относящіяся, какъ мы видѣли къ, «городскимъ поселеніямъ» мы оставляемъ въ сторонѣ, какъ такой видъ этихъ поселеній, который вовсе не пользовался правомъ на особое городское управленіе.

[2]) Нужно оговориться, что какъ вообще въ настоящемъ трудѣ, такъ въ данномъ случаѣ въ частности, рѣчь идетъ лишь о городахъ европейской Россіи, исключая Финляндіи, Остзейскаго края и Царства польскаго, гдѣ городской строй покоится совершенно на иныхъ началахъ и Кавказскаго края; да о городахъ Сибири.

[3]) Изданъ въ 1866 году; болѣе поздняго изданія не было.

[4]) Въ царствованіе Елисаветы Петровны, т. е. въ первой половинѣ XVIII ст. въ тѣхъ же частяхъ нынѣшней Россіи считалось всего 232 города (Журн. минист. вн. дѣлъ, за 1832 г., ч. VII, № 9, стр. 37—40, статья—«измѣненія въ составѣ и числѣ городовъ»). Такимъ образомъ въ теченіе одного столѣтія число городовъ возрасло почти втрое, явленіе изумительное, будь выросшіе въ этотъ періодъ времени города дѣйствительно городами. Въ предъидущее же столѣтіе число городовъ не только не возрасло, но даже нѣсколько уменьшилось: въ 1627 году ихъ считалось—244. Тамъ же, ч. VI, № 2, стр. 27—30.

[5]) Въ составъ губернскихъ мы внесли 1 областной, 2 войсковыхъ города и 2 градоначальства.

[6]) Къ уѣзднымъ мы отнесли окружные и портовые города.

еще пятьдесятъ шесть городскихъ поселеній Сибири, изъ которыхъ губернскихъ и областныхъ—десять, окружныхъ, соотвѣтствующихъ уѣзднымъ европейской Россіи — тридцать шесть; остальные десять—заштатные. И такъ, стало быть, въ европейской Россіи съ Сибирью вмѣстѣ [1]) всѣхъ городскихъ поселеній насчитывается семьсотъ тридцать восемь; изъ нихъ губернскихъ (включая и областные)—шестьдесятъ; уѣздныхъ—пятьсотъ шесть; заштатныхъ—сто двадцать пять и наконецъ, посадовъ—сорокъ семь. Отсюда губернскіе города—лучшіе, стало быть, наиболѣе населенные, наиболѣе, какъ увидимъ, состоятельные, если можно такъ выразиться—составляютъ всего 8, 12 процента общей цифры городскихъ поселеній; а такія городскія поселенія, какъ заштатные города и посады составляютъ 20, 8 процента чуть не четвертую часть всѣхъ городовъ взятой нами части имперіи.

Имѣя самое поверхностное, смутное, понятіе, о нашихъ уѣздныхъ и заштатныхъ городахъ, уже можно, опираясь на только что приведенныя численныя отношенія, заключить, не рискуя ошибиться, что городская жизнь вообще въ Россіи развита въ высшей степени слабо. Нѣсколько десятковъ городовъ на пространствѣ такой территоріи, какую мы имѣли въ виду, можно назвать городами, а остальные нѣсколько сотъ—«поселенія», которыя въ сущности, очень трудно отнести къ городамъ, разумѣя подъ послѣдними пункты поселеній, являющіеся средоточіемъ жизни въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова съ преобладаніемъ торгово-промышленнаго оттѣнка. Такой взглядъ на наши города покажется еще болѣе справедливымъ и основательнымъ, когда мы, нѣсколько позже, обратимся къ ихъ населенію, къ качественной и количественной сторонамъ его.

Прежде чѣмъ обратиться къ этой сторонѣ вопроса, остановимся нѣсколько, согласно плану, такъ сказать, на внѣшнемъ обликѣ этихъ посадовъ, заштатныхъ или безъ-уѣздныхъ и уѣздныхъ городовъ, т. е. громаднаго большинства городовъ имперіи. Раскро-

---

[1]) Туркестанскій край мы не беремъ въ разсчетъ.

емъ XII томъ свода законовъ, первую часть его, въ которой помѣщается уставъ строительный; въ этомъ послѣднемъ мы найдемъ рядъ фактовъ и очень любопытныхъ, въ высшей степени характеристичныхъ по отношенію къ занимающему насъ вопросу объ этомъ внѣшнемъ обликѣ нашихъ городовъ. Одна изъ статей этого устава представляетъ собою ничто иное, какъ перечень городовъ, въ нѣкоторыхъ кварталахъ которыхъ допускается крыть дома соломой «съ замаскою оной слоемъ глины и извѣстковымъ растворомъ». Этотъ способъ покрышки домовъ допускается приэтомъ не только въ посадахъ, заштатныхъ или уѣздныхъ городахъ, но даже и въ губернскихъ—Харьковѣ, Полтавѣ, Черниговѣ. Это отступленіе отъ общихъ правилъ уставъ допускаетъ прямо по недостаточности обывателей [1]). Строительный уставъ допускаетъ подобное неизбѣжное исключеніе лишь для нѣсколькихъ губерній (черниговской, полтавской, харьковской, тульской, пензенской, самарской и гродненской); притомъ въ нѣкоторыхъ изъ этихъ губерній такая покрышка допускалась не во всѣхъ, а только въ опредѣленныхъ городахъ; на самомъ дѣлѣ даже de jure крытье домовъ въ городахъ соломой распространялось на очень и очень многія губерніи; чтобы убѣдиться въ этомъ стоитъ заглянуть въ полное собраніе законовъ [2]). Но нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что эти частныя постановленія, дополнявшія опредѣленія строительнаго устава по данному предмету, далеко не всѣ вошли въ полное собраніе. Слѣдуетъ обратить еще и на то вниманіе, что постановленія по этому предмету полнаго собранія, только что приведенныя нами, относятся всѣ къ концу пятидесятыхъ и даже началу шестидесятыхъ годовъ. Пробѣгая какъ постановленія строительнаго устава, такъ и невошедшія въ него—полнаго собранія, нельзя не замѣтить, что онѣ касаются далеко не худшихъ въ экономиче-

---

[1]) Статья 373. Въ городахъ черниговской, полтавской и харьковской губерній допускается крыть дома «соломой, съ растворомъ глины и навоза»; п. 3.

[2]) См., напр., 2 П. С. З., № 33386—въ уѣздныхъ городахъ тамбовской губерніи; № 34048—херсонской губерніи; № 36634—въ тульской—также № 41444; № 40714 и др.

скомъ отношеніи губерній; притомъ городовъ по преимуществу уѣздныхъ. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что de facto дома крылись соломой во всѣхъ уѣздныхъ, заштатныхъ городахъ и посадахъ и притомъ не «въ отдаленныхъ только кварталахъ», какъ допускается закономъ; какіе могутъ быть отдаленными кварталы, не говоримъ въ заштатныхъ городахъ или посадахъ, но даже въ большинствѣ уѣздныхъ городовъ [1])? Въ 1866 году мы встрѣчаемся съ ходатайствомъ одного «губернскаго начальства» о распространеніи дѣйствія указаннаго нами постановленія строит. устава на всѣ уѣздныя города подвѣдомственной этому начальству губерніи [2]). Понятно, что до этого времени города эти, и не подходя подъ дѣйствіе данной статьи устава, крылись соломой.

Нужны ли къ этому факту комментаріи? Думаемъ, и безъ нихъ всякій въ состояніи сдѣлать совершенно правильное заключеніе о благосостояніи городскихъ обывателей, владѣльцевъ домовъ, крывшихъ послѣдніе соломой смѣшанной съ навозомъ.

Само собою разумѣется, что не каменныя палаты крылись въ нашихъ городахъ соломой съ навозомъ. Не смотря ни на какія заботы правительства о томъ, чтобы эти города носили по возможности благообразный, такъ сказать, городской видъ, они все таки его не носили: всѣ усилія оставались тщетными; всѣ существенныя требованія строительнаго устава—неисполненными; притомъ требованія, часто по меньшей мѣрѣ странныя, мелочныя, пожалуй курьезныя, но во всякомъ случаѣ едвали особенно неудобоисполнимыя съ точки зрѣнія чисто финансовой, если бы только обыватели-домовладѣльцы городовъ были сколько нибудь, въ массѣ, болѣе состоятельны, чѣмъ это было на самомъ

---

[1]) Намъ приходилось видѣть въ концѣ шестидесятыхъ и началѣ семидесятыхъ годовъ заштатный городъ, сплошь крытый соломой и уѣздный—за исключеніемъ одной улицы; притомъ въ такихъ губерніяхъ, какъ калужская и подольская.

[2]) «Сборн. циркул. и инстр. минист. вн. дѣлъ» изд. Чудовскаго, т. III, стр. 482. Министерство «нашло неудобнымъ ходатайствовать о распространеніи дѣйствія помянутаго узаконенія», въ силу «частаго повторенія въ городскихъ поселеніяхъ пожаровъ». Этотъ отказъ, разумѣется, не покрылъ домовъ данной губерніи тесомъ или чѣмъ нибудь еще болѣе огнеупорнымъ.

дѣлѣ [1]). Всѣ города русскіе, исключая столицъ, да немногихъ губернскихъ городовъ, можно сказать, сплошь были деревянные, исключая церквей, да нѣкоторыхъ присутственныхъ мѣстъ [2]). Мы приведемъ здѣсь нѣсколько данныхъ по этому предмету изъ «Статистическаго изображенія городовъ и посадовъ россійской имперіи по 1825 годъ» [3]) и «Статистическихъ таблицъ о состояніи городовъ россійской имперіи» по 1847 годъ [4]).

Изъ сорока двухъ губернскихъ городовъ, вошедшихъ въ «Статистическое изображеніе», только въ двухъ городахъ каменныя строенья преобладаютъ надъ деревянными: въ Одессѣ, гдѣ первыхъ насчитывается около $2^1/_2$ тысячъ, а вторыхъ даже вовсе нѣтъ: ихъ замѣняютъ нѣсколько десятковъ землянокъ; другой—такой, очень мало русскій, городъ, какъ Вильна, гдѣ каменныхъ построекъ по отношенію къ деревяннымъ больше половины; и только въ одномъ—Каменецъ-Подольскѣ—лежащемъ въ краѣ, гдѣ даже сельскія постройки почти вездѣ каменныя, число деревянныхъ построекъ почти равно числу каменныхъ. Дальше, ни въ одномъ изъ коренныхъ русскихъ городовъ число камен-

---

[1]) Форма фасадовъ строго опредѣлялась—ст. 312—315; опредѣлялись: «высота кровель»—ст. 316—320; цвѣта окраски, изъ каковыхъ допускались: бѣлый, палевый, блѣдножелтый, желто и свѣтло-сѣрые, дикій, блѣднорозовый и сибирка (?)—ст. 321; даже для заборовъ и воротъ у частныхъ домовъ существовали высочайше утвержденные фасады—ст. 374. Вообще законодатель былъ сильно озабоченъ тѣмъ, «чтобъ въ фасадѣ не было безобразія». Къ деревяннымъ зданіямъ законъ относится далеко недружелюбно и притомъ не въ виду только охраненія отъ пожаровъ.

[2]) Намъ удавалось видѣть въ концѣ шестидесятыхъ годовъ въ нѣкоторыхъ заштатныхъ городахъ помѣщеніе для ратуши—просто избу въ одну комнату, избу даже некрытую тесомъ.

[3]) «Составленное изъ оффиціальныхъ свѣдѣній подъ руководствомъ директора департ. полиціи исполнительной тайн. сов. Штера». СПБ. 1829 г.

[4]) Составлены эти таблицы въ 1852 году статистическимъ отдѣленіемъ совѣта министерства вн. дѣлъ. У насъ были подъ руками такія же таблицы, изданныя въ 1834 и 1842 годахъ; но мы взяли два такія болѣе отстоящія одно отъ другаго изданія, дабы дать возможность видѣть степень развитія городскаго благосостоянія; для этого достаточенъ, кажется, періодъ времени почти въ 25 лѣтъ.

ныхъ строеній не только не превышаетъ числа деревянныхъ, но даже не равняется ему. Наиболѣе благопріятныя, въ смыслѣ преобладанія каменныхъ построекъ, отношенія каменныхъ къ деревяннымъ постройкамъ имѣютъ мѣсто въ обѣихъ столицахъ: въ Петербургѣ каменныя строенія относятся къ деревяннымъ почти какъ единица къ двумъ; а въ Москвѣ какъ единица къ двумъ съ половиной [1]). Изъ губернскихъ городовъ *maximum* каменныхъ построекъ—въ Твери, гдѣ они относятся къ деревяннымъ какъ единица къ тремъ; за ней слѣдуетъ Ярославль, гдѣ это отношеніе выражается какъ 1:5; дальше—въ шести губернскихъ городахъ [2]) число каменныхъ построекъ относится къ деревяннымъ какъ 1:7; въ трехъ [3])—какъ 1:8; въ двухъ [4])—какъ 1:10; дальше отношенія эти быстро измѣняются: второй членъ ростетъ въ высшей степени не послѣдовательно. Въ девяти городахъ деревянныхъ построекъ болѣе чѣмъ каменныхъ въ 14, 16, 19 сплошь и къ ряду въ 20, 25 разъ; въ нѣсколькихъ городахъ ихъ больше чѣмъ каменныхъ въ тридцать, сорокъ слишкомъ, 50, 60, даже 80 разъ; въ одномъ городѣ ихъ больше чѣмъ каменныхъ во 140 разъ; въ другомъ почти въ 275; и наконецъ въ Самарѣ изъ 784 построекъ только одна каменная. Каковы же должны быть эти отношенія въ уѣздныхъ, заштатныхъ городахъ. Изъ всѣхъ уѣздныхъ городовъ, занесенныхъ въ «изображеніе» въ числѣ почти пятисотъ, кромѣ нѣсколькихъ, неукрашенныхъ ни однимъ частнымъ каменнымъ строеніемъ, до двухсотъ—такихъ, въ которыхъ число этихъ построекъ колеблется между одной и пятью; и сто слишкомъ—такихъ, въ которыхъ оно колеблется между пятью и двадцатью; въ огромномъ большинствѣ остальныхъ число каменныхъ строеній не превосходитъ пятидесяти и только въ нѣсколькихъ, являющихся совершеннымъ исключеніемъ, число ихъ доходитъ до нѣсколькихъ сотъ [5]); но и въ этихъ, по-

[1]) Въ Петербургѣ каменныхъ построекъ считалось 2363, а деревянныхъ—4763; въ Москвѣ же, первыхъ—2929, а вторыхъ—7072.

[2]) Воронежъ, Вятка, Кострома, Калуга, Псковъ и Херсонъ.

[3]) Казань, Саратовъ, Гродна.

[4]) Новгородъ и Курскъ.

[5]) Торжекъ—325; Угличъ—205; Екатеринбургъ—211; Вольскъ—

видимому наиболѣе обладающихъ жизненными условіями, городахъ отношеніе то каменныхъ построекъ къ деревяннымъ не особенно блестящее: при самыхъ лучшихъ условіяхъ оно выражается отношеніемъ 1:2; болѣе же заурядныя отношенія—1:5 и 1:7; но такихъ городовъ въ средѣ уѣздныхъ всего какихъ нибудь три, четыре.

Прошло почти четверть столѣтія. Посмотримъ, на сколько въ данномъ отношеніи выросли города за этотъ періодъ времени. «Таблицы» 1852 года даютъ свѣдѣнія о количествѣ домовъ въ пятидесяти трехъ губернскихъ городахъ [1]) и въ четырехъ стахъ двадцати уѣздныхъ. Что касается столицъ, то въ Москвѣ отношеніе по прошествіи четверти столѣтія остается тоже самое; въ Петербургѣ оно измѣняется: число каменныхъ построекъ возросло быстрѣе деревянныхъ, хотя послѣднихъ болѣе чѣмъ первыхъ въ полтора раза. Изъ губернскихъ городовъ только семь остаются за этотъ періодъ времени неподвижными [2]); во всѣхъ остальныхъ отношенія измѣнились очень значительно; причемъ въ огромномъ большинствѣ перевѣсъ на сторонѣ каменныхъ построекъ и только въ пяти городахъ возразло несравненно быстрѣе число деревянныхъ [3]), чѣмъ каменныхъ. Если мы сказали, что въ большинствѣ губернскихъ городовъ въ 1847 году перевѣсъ оказался на сторонѣ каменныхъ построекъ, то это не значитъ, что онѣ преобладаютъ въ это время надъ деревянными; это значитъ лишь, что каменныя постройки возразли въ количествѣ на столько, что отношеніе между ними и деревянными измѣнилось въ томъ смыслѣ, что послѣдніе стали превышать численно первые въ гораздо меньшее число разъ, чѣмъ двадцать пять лѣтъ тому назадъ; но они все таки значительно превыша-

165; Рыбинскъ—148; Ростовъ (яросл. губ.)—129; Валдай—118; Бѣлевъ—103; Боровичи—104; Ржевъ—100.

[1]) Къ губернскимъ городамъ мы отнесли два областныхъ (Кишеневъ и Якутскъ) три войсковыхъ и три градоначальства—Одессу, Таганрогъ и Измаилъ.

[2]) Ярославль, Тверь, Псковъ, Житоміръ, Вятка, Витебскъ и Вильна.

[3]) Тоболвскъ, Курскъ, Саратовъ, Казанъ, Калуга.

ютъ ихъ: тамъ, гдѣ деревянныя строенья преобладали надъ каменными двадцать слишкомъ лѣтъ тому назадъ въ 40, 60, 80 разъ, теперь онѣ преобладаютъ лишь въ 20, 30 и 40 разъ; въ иныхъ городахъ, какъ напр., въ Харьковѣ, въ Ставрополѣ знаменатель отношенія съ 23 упалъ до семи. Несмотря на этотъ общій характеръ, однако и теперь, за исключеніемъ Вильны и нѣкоторыхъ изъ южныхъ городовъ, гдѣ каменныя постройки, благодаря отсутствію лѣса, господствуютъ, самой меньшей цифрой, выражающей преобладаніе деревянныхъ построекъ надъ каменными является три но такихъ городовъ всего два [1]; болѣе обыкновенными отношеніями являются отношенія: 1:5, 1:6, 1:7; 1:9; 1:15; 1:20 и т. д.; самымъ неблагопріятнымъ отношеніемъ на этотъ разъ приходится считать 1:75 (въ Тобольскѣ). Что касается уѣздныхъ и заштатныхъ городовъ, то и въ нихъ при наличности нѣкотораго возрастанія каменныхъ построекъ, далеко, впрочемъ не во всѣхъ, значительно преобладающими все таки остаются деревянныя. Словомъ, вездѣ, гдѣ только имѣло мѣсто увеличеніе числа домовъ вообще, деревянные дома возрастали въ неизмѣримо большемъ количествѣ, чѣмъ каменные. Это явленіе имѣетъ мѣсто и спустя еще двадцать лѣтъ, какъ это видно изъ статистическихъ данныхъ 1867 года [2]; и въ этомъ году, т. е. за три года до изданія новаго городоваго положенія, отношенія деревянныхъ зданій къ каменнымъ измѣнилось не особенно сильно; число домовъ и тѣхъ и другихъ увеличилось за эти двадцать лѣтъ; но число деревянныхъ увеличилось все таки несравненно больше, чѣмъ каменныхъ; притомъ это возрастаніе деревянныхъ иногда до того преобладало, что, какъ напр. въ Вильнѣ, гдѣ, мы видѣли, въ 1847 году число тѣхъ и другихъ построекъ было одинаково, деревянныхъ стало вдвое больше каменныхъ. Это преобладаніе въ городахъ и притомъ, преобладаніе, повторяемъ, огромное, деревянныхъ построекъ надъ каменными есть характерное явленіе нашего городскаго строя и, думаемъ объясняется не одной сравнительной дешевизной лѣснаго строитель-

[1]) Тверь и Минскъ.

[2]) «Статист. Времен.» изд. 1871 г., вып. I, и «Экономич. состояніе городовъ».

наго матеріала, но и многимъ другимъ, такимъ, что коренится, такъ сказать, въ самой сущности нашей городской жизни. При самомъ поверхностномъ сравненіи цифры населенія нашихъ городскихъ поселеній съ цифрой жилыхъ зданій бросается въ глаза очень большее количество послѣднихъ по отношенію къ первому въ значительномъ числѣ городовъ: во всѣхъ заштатныхъ и очень многихъ уѣздныхъ городахъ на жилое помѣщеніе приходится четыре, пять, шесть, семь и восемь человѣкъ обитателей [1]); т. е., приблизительно въ домѣ помѣщается одна семья. Фактъ въ высшей степени знаменательный: непосредственнымъ результатомъ его является то, что всѣ наши городскія поселенія необычайно разбросанны, растянуты, что прежде всего не можетъ не отразиться на благообразіи, такъ сказать, города, его благосостояніи: содержаніе улицъ, тротуаровъ, освѣщеніе ихъ при этихъ условіяхъ были бы едвали по силамъ даже и болѣе богатымъ городамъ, чѣмъ наши. Далѣе, невольно вспоминается въ этомъ случаѣ мысль Риля, высказанная имъ по поводу различія деревни и города: отличительная черта деревенскаго быта—та, что каждый деревенскій житель живетъ въ собственномъ домѣ; на оборотъ, характеристическая черта городскаго быта—въ томъ, что въ немъ наемныя жилища преобладаютъ надъ собственными, квартиры надъ домами. Если эта мысль вѣрна, а намъ она вполнѣ кажется

---

[1]) Мы беремъ цифры изъ «статистическихъ таблицъ», изданныхъ въ 1852 году. По вычисленію самихъ составителей «таблицъ» по четыре человѣка на домъ приходится въ землѣ войска черноморскаго только; но это средняя цифра; если брать каждый городъ отдѣльно, то эта цифра встрѣтится во многихъ губерніяхъ. «Таблицы» не выдѣляли при своемъ разсчетѣ губернскихъ городовъ, что мы—дѣлали. По ихъ разсчету даже выходитъ, что по пяти человѣкъ на домъ приходится въ городахъ четырехъ губерній; по шести—въ городахъ—восьми губерній; по семи—въ городахъ одиннадцати губерній; по восьми—въ городахъ двѣнадцати губерній; по девяти въ городахъ девяти губерній: наконецъ по десяти—четырнадцати въ городахъ десяти губерній. Maximum обитателей на домъ (42 челов.) —въ петербургской губерніи, что объясняется тѣмъ, что въ счетъ входитъ Петербургъ. Въ московской губерніи приходится по 22 человѣка на домъ.

такою, то на основанiи замѣченнаго факта придется заключить, что въ почтенномъ большинствѣ нашихъ городовъ слѣдуетъ видѣть очень мало признаковъ городской жизни. Если Риль говоритъ—so wie Miethsleute in die Häuser ziehen, zieht auch die Stadt aufs Land—то съ такимъ же основанiемъ можно сказать, что разъ квартиранты въ массѣ обращаются во владѣльцевъ домовъ-хижинъ, крытыхъ соломой, городъ превращается въ деревню. А въ большинствѣ нашихъ уѣздныхъ, во всѣхъ заштатныхъ городахъ и посадахъ большинство обывателей являются именно владѣльцами такихъ домовъ-хижинъ [1]), чѣмъ и объясняется существующее отношенiе между

[1]) См. «Экономич. сост. городск. поселенiй», 2 тома. (Здѣсь въ каждомъ городѣ опредѣляется сословiе домовладѣльцевъ). Это имѣетъ мѣсто даже въ губернскихъ городахъ; напр., въ Ярославлѣ въ 1842 году изъ 2309 деревянныхъ домовъ 2023 принадлежатъ мѣщанамъ, цеховымъ фабричнымъ, солдаткамъ и др. «Журн. министер. вн. дѣлъ» за 1843 г., ч. III, стр. 251. См. тамъ же за 1844 г., iюнь, стр. 455: изъ 342 деревянныхъ домовъ, около 300 принадлежатъ мѣщанамъ (231), солдатамъ, разночинцамъ и др. т. п. Въ Самарѣ изъ 1574 деревянныхъ домовъ 1196 принадлежали въ 1846 году: мѣщанамъ (946), казакамъ, разночинцамъ, почтальонамъ, солдатамъ и солдаткамъ. Тамъ же, за 1850 годъ, ч. XXXII, стр. 246. Въ уѣздномъ городѣ самарской губ. Новомъ-Узенѣ изъ 337 деревянныхъ домовъ мѣщанамъ, солдатамъ, служащимъ (?) и др....принадлежало 282 дома, а изъ глиняныхъ (т. е. мазанокъ?) изъ 378—360. Тамъ же, 1852 г. августъ, стр. 395. Въ Архангельскѣ 253 дома въ 1861 году принадлежало отставнымъ солдатамъ, ихъ вдовамъ, 266—мѣщанамъ, 40—крестьянамъ: «Экон. сост. гор.» т. I, 4. Въ губерн. г. Владимирѣ мѣщане въ томъ же году владѣли 415 домами; крестьяне—45; да въ ямской слободѣ—150 домовладѣльцевъ. Тамъ же. Въ Костромѣ—160 домовъ принадлежали крестьянамъ и солдатамъ и 789—мѣщанамъ. Тамъ же. Въ Курскѣ изъ 2756 домовъ въ городѣ 2042 принадлежали мѣщанству, крестьянамъ, отставнымъ солдатамъ и духовенству; а это составляетъ 70,5 процента всего числа домовъ. Тамъ же. Въ Нижнемъ-Новгородѣ представителямъ этихъ слоевъ принадлежало 62 процента всѣхъ домовъ города. Тамъ же. Въ Твери они владѣли 73 процентами всѣхъ домовъ; въ Тулѣ—74 проц.; въ Полтавѣ—66 проц. Тамъ же, т. II. Вообще въ большинствѣ губернскихъ городовъ число домовъ, принадлежащихъ указаннымъ лицамъ вертится около этихъ процентовъ. Что касается уѣздныхъ городовъ, въ большинствѣ изъ нихъ этотъ процентъ значительно воз-

количествомъ населенія и числомъ домовъ. Понятно само собою, что фактъ владѣнія такими домами вовсе не служитъ признакомъ сколько нибудь значительной степени благосостоянія самыхъ владѣльцевъ, почтенное большинство которыхъ остается полунищими, немогущими исправно отбывать законныхъ повинностей. Вотъ почему, если справедливо замѣчаніе Риля о населенныхъ пунктахъ средняго Рейна, что въ нихъ одинаково трудно видѣть какъ города, такъ и деревни, что это что-то среднее между тѣмъ и другимъ (die der Teufel gesegnet hat восклицаетъ нѣмецъ), что это не соединеніе горожанъ и крестьянъ, а соединеніе городскаго и сельскаго пролетаріата; не менѣе справедливо, намъ кажется, и то, что очень многіе изъ нашихъ городовъ есть именно такое соединеніе деревенскаго и городскаго пролетаріата; благодаря чему они, въ большинствѣ случаевъ и по самой внѣшности являются, употребляя выраженіе того же Риля, деревнями-городами. (Dorf-Städte).

Это положеніе наше станетъ еще болѣе понятнымъ, если мы обратимся къ городскому населенію и остановимся на этомъ вопросѣ не съ точки зрѣнія только количества вообще, а главнымъ образомъ его качества; посмотримъ на его составные элементы. Уже и вопросъ о количествѣ городскаго населенія вообще въ высшей степени важенъ; но онъ получаетъ еще болѣе высокую важность, когда разсматривается съ точки зрѣнія качества населенія; только съ этой точки зрѣнія изучая вопросъ о городскомъ населеніи, можно сдѣлать болѣе или менѣе правильныя заключенія о значеніи этаго послѣдняго, какъ активной силы въ городскомъ самоуправленіи [1]).

вышается, достигая почти 90; въ заштатныхъ городахъ, въ огромномъ большинствѣ, всѣ дома принадлежатъ мѣщанамъ, крестьянамъ и лицамъ духовнаго званія.

[1]) Сколько нибудь систематическія свѣдѣнія о количествѣ и качествѣ городскаго населенія мы имѣемъ лишь отъ 1829 года въ «статистическомъ изображеніи» Штера, которымъ мы уже пользовались и которое заключаетъ въ себѣ свѣдѣнія до 1825 года. Къ сожалѣнію это изданіе не содержитъ въ себѣ всѣхъ нужныхъ намъ данныхъ: въ немъ есть свѣдѣнія лишь о количествѣ населенія городовъ за первую чет-

Въ шестистахъ сорока четырехъ губернскихъ, уѣздныхъ, портовыхъ и заштатныхъ городахъ европейской Россіи (исключая Эстляндіи, Финляндіи, Польши) и Сибири по свѣдѣніямъ, полученнымъ по 1 мая 1847 года общее число населенія достигало 4727619 человѣкъ обоего пола, такъ что среднимъ числомъ на каждый городъ приходилось по 7341 жителю; эта средняя цифра городскаго населенія въ сущности уясняетъ еще очень немного въ вопросѣ о населенности нашихъ городовъ; болѣе ясное представленіе о вопросѣ получится, когда будемъ имѣть передъ глазами среднія цифры населенія въ каждой изъ категорій городовъ—губернскихъ, уѣздныхъ, заштатныхъ—отдѣльно. Наибольшая цифра, которой достигаетъ населеніе губернскаго города—столицъ мы не беремъ въ разсчетъ—семьдесятъ восемь тысячъ [1]); наименьшая же цифра—двѣ тысячи [2]); средняя же цифра населенія губернскихъ городовъ колеблется между двадцатью и двадцатью пятью тысячами. Само со-

---

верть настоящаго столѣтія вообще, безъ разграниченія его на бытовыя группы, изъ которыхъ указывается лишь на сословіе купцовъ. Тотъ же недостатокъ и въ «обозрѣніи состоянія городовъ», изданномъ министерствомъ въ 1834 году. Только въ «статистическихъ таблицахъ», изданныхъ въ 1842 году (исправленное по губернаторскимъ показаніямъ изданіе 1840 года) мы встрѣчаемъ цифровыя данныя по отдѣльнымъ сословіямъ городскаго населенія. Мы будемъ пользоваться однако, изданіемъ такихъ же таблицъ 1852 года, заключающимъ въ себѣ свѣдѣнія, какъ мы видѣли, до 1847 года. Въ этомъ изданіи мы имѣемъ данныя, выражающія результатъ развитія городскаго населенія въ теченіе почти всей первой половины настоящаго столѣтія. Въ болѣе позднихъ статистическихъ данныхъ о городскомъ населеніи, заключающихся въ «Статистическомъ временникѣ» какъ 1866 года, такъ и 1871 не встрѣчается всѣхъ нужныхъ намъ для опредѣленія состава городскаго населенія данныхъ; ихъ нѣтъ и въ «спискахъ населенныхъ мѣстъ россійск. имперіи», которые ограничиваются указаніемъ общей цифры населенія.

[1]) Одесса. Казань—61104; свыше 50 тысячъ—Саратовъ и Тула; свыше 40 тысячъ—четыре города: Кишиневъ, Кіевъ, Астрахань, Вильно; свыше 30 тысячъ—шесть городовъ; свыше 20 тысячъ—одиннадцать городовъ; свыше 10 тысячъ—девятнадцать городовъ.

[2]) Якутскъ. Вообще отъ двухъ тысячъ до десяти населеніе достигаетъ въ одиннадцати губернскихъ городахъ.

бою разумѣется, что населеніе уѣздныхъ городовъ, составляющихъ громадное большинство городовъ Россіи вообще—несравненно ниже населенія губернскихъ; нечего говорить про заштатные города и посады. Наибольшая цифра населенія, какой достигаетъ уѣздный городъ—двадцать пять тысячъ [1]); наименьшая цифра населенія этой группы городскихъ поселеній, какъ это не кажется невѣроятнымъ, не болѣе какъ семнадцать человѣкъ; или, если игнорируемъ эту по истинѣ странную цифру, такъ какъ она встрѣчается всего въ двухъ заштатныхъ городахъ Сибири [2]), то придется принять за минимумъ населенія цифру менѣе трехъ сотъ человѣкъ [3]); средняя же цифра населенія въ этихъ городахъ—приблизительно тысячъ пять съ половиной. Эта послѣдняя цифра, взятая безотносительно, пожалуй, еще не особенно поражаетъ; но не забудемъ того количества городовъ, населеніе которыхъ не превышаетъ этой средней цифры: оно выражается сотнями; не забудемъ, что имѣютъ мѣсто города съ нѣсколькими десятками человѣкъ населенія, примемъ во вниманіе, что населеніе около шестидесяти городовъ этой категоріи не достигаетъ тысячи человѣкъ [4]). Принявъ всѣ приведенныя нами цифры во вниманіе, приходится заключить, что почти въ теченіи всей первой половины настоящаго столѣтія огромное большинство нашихъ городовъ представляетъ собою нѣчто очень печальное съ точки зрѣнія населенія. Если взглянуть на это населеніе по отношенію его къ населенію сельскому, то отношеніе это выразится въ слѣдующихъ цифрахъ: высшій процентъ городскаго населенія составляетъ 55% и встрѣчается въ петербургской губерніи, гдѣ населеніе одной столицы

---

[1]) Елецъ орловской губерніи. Козловъ—тамбовской губерніи—20 тысячъ. Одинъ уѣздный городъ—19 тысячъ; по одному же—съ 18 и 16 тысячами жителей; нѣсколько—двадцать три—съ населеніемъ отъ 10 до 15 тысячъ; въ пятистахъ восьми городахъ населеніе—отъ 1 до 10 тысячъ.

[2]) Въ якутской области—Зашиверскъ на Индигиркѣ и Жиганскъ—на Ленѣ; въ послѣднемъ—19 человѣкъ.

[3]) Три города—окружные въ той же якутской области.

[4]) См. въ «Статистич. таблицахъ» «перечневая таблица городовъ по ихъ народонаселенію».

составляетъ дѣйствительно почти половину населенія губерніи; въ московской губерніи городское населеніе составляетъ уже только 30, 6 процентовъ всего населенія, во всѣхъ остальныхъ губерніяхъ европейской Россіи городское населеніе колеблется между двадцатью и двумя процентами [1]); въ среднемъ же выводѣ это населеніе составляетъ 10,2 процента всего населенія европейской Россіи [2]).

Само собою разумѣется, что численность торгово-промышленнаго класса, его процентное отношеніе къ населенію государства вообще обусловливается развитіемъ торговли и промышленности въ этой странѣ. Въ предѣлы нашего труда вовсе не входитъ вопросъ объ этомъ развитіи; но мы можемъ здѣсь повторить, такъ сказать, общее мѣсто, «Россія—страна земледѣльческая, а не промышленная»; это положеніе, намъ кажется, подтверждается и приведенными цифрами. Это обстоятельство, понятно само собою, не можетъ не отразиться, какъ это уже было замѣчено, на развитіи городской жизни вообще, потому что оно прежде всего непосредственно отражается на матеріальномъ благосостояніи большинства городскаго населенія, а вмѣстѣ и на нравственной сторонѣ его, которою главнѣйшимъ образомъ и обусловливается строй самоуправленія и его характеръ.

Обращаясь къ обзору городскаго населенія въ качественномъ отношеніи, т. е. относительно его составныхъ элементовъ, придется убѣдиться воочію, если можно такъ выразиться,

---

[1]) Въ херсонской губерніи оно достигаетъ 25,1 процента; въ таврической губерніи—20,6 процента; въ бессарабской области—19,9 процента; въ одной губерніи (екатеринослав.)—14,4 процента; въ двухъ губерніяхъ (витебской и саратовской)—13 процентовъ; въ четырехъ губерніяхъ (архангельской, астраханской, гродненской и харьковской)—12 проц.; въ двухъ губерніяхъ (виленской и могилевской)—11 проц.; въ четырехъ губерніяхъ (калужской, кіевской, минской и орловской)—10 проц.; въ остальныхъ—между девятью и двумя процентами. См. «Статистич. времен.» 1871 г., вып. 1, стр. 3.

[2]) По «Статистич. таблицамъ» изданія 1842 года, заключающимъ въ себѣ свѣдѣнія по 1840 годъ, городское населеніе европейской Россіи составляло лишь 9 процентовъ общаго населенія. Такимъ образомъ больше чѣмъ въ четверть столѣтія городское населеніе возрасло на два процента.

въ экономической несостоятельности огромнаго большинства городскаго населенія—въ нѣкоторыхъ городахъ такого большинства, въ сравненіи съ которымъ о меньшинствѣ едва-ли стоитъ говорить.

Мы видѣли, что въ городскомъ самоуправленіи de facto участвовали только городскія сословія, а не городскіе обыватели вообще: дворянство и духовенство участія въ немъ не принимали; отсюда слѣдовало бы, что и говоря о городскомъ населеніи въ виду поставленной нами цѣли въ настоящей главѣ, необходимо имѣть въ виду лишь именно эти классы. Но намъ кажется, такъ смотрѣть на дѣло было бы не совсѣмъ правильно: тѣ элементы городскаго населенія, которые не принимали участія въ городскомъ самоуправленіи, не могли не имѣть вліянія, хотя, быть можетъ, и не прямаго на экономическій и даже нравственный уровень развитія тѣхъ элементовъ, которые принимали это участіе, уже въ силу простаго факта совмѣстной жизни въ данномъ пунктѣ; поэтому, намъ кажется, говоря о составѣ городскаго населенія, не приходится игнорировать такіе элементы послѣдняго, какъ дворянство, чиновничество и даже духовенство.

При самомъ поверхностномъ взглядѣ на числовыя данныя, опредѣляющія количество городскаго населенія по отдѣльнымъ сословіямъ, бросается въ глаза, что мѣщанство въ городскихъ поселеніяхъ всѣхъ видовъ составляетъ огромное большинство; меньшинство же вездѣ составляютъ почетные граждане и купечество первыхъ двухъ гильдій, котораго въ огромномъ большинствѣ городовъ, какъ увидимъ, вовсе и нѣтъ; духовенство вездѣ преобладаетъ надъ дворянствомъ и чиновничествомъ [1]); эти же два послѣдніе или вѣрнѣе въ большинствѣ случаевъ—чиновники [2]), вездѣ преобладали надъ сословіями торговыми—почетными граж-

---

[1]) Къ сожалѣнію нельзя рѣшить, разумѣютъ ли «таблицы» подъ духовенствомъ только одно бѣлое или и черное вмѣстѣ.

[2]) «Таблицы» не даютъ отдѣльно свѣдѣній о дворянахъ и чиновникахъ, численность тѣхъ и другихъ выражается одной цифрой; благодаря чему мы встрѣчаемъ цифры по рубрикѣ «дворянъ и чиновниковъ»—въ заштатныхъ городахъ и даже посадахъ; очевидно, что въ этихъ цифрахъ нужно видѣть чиновниковъ только, да и то, быть можетъ отставныхъ.

данами и купцами всѣхъ трехъ гильдій вмѣстѣ; эти послѣдніе—дѣйствительные представители сколько нибудь значительной торговли и промышленности въ Россіи—въ большинствѣ городовъ почти вовсе блистали своимъ отсутствіемъ; а въ немногихъ изъ нихъ—составляли, исключая столицъ, да одного, двухъ городовъ губернскихъ—ничтожное меньшинство. Подтвердимъ все это краснорѣчивыми цифрами.

Городское населеніе европейской Россіи и Сибири вмѣстѣ достигало въ 1847 цифры въ 4727619 человѣкъ, изъ нихъ 2344599 человѣкъ—мѣщанъ; т. е. послѣдніе составляли болѣе чѣмъ 50 процентовъ всего городскаго населенія; между тѣмъ какъ купцы всѣхъ трехъ гильдій составляли лишь 4, 5 процента [1]), а почетные граждане всего только 0, 15 процента; дворяне и чиновники 5, 5 процента; и наконецъ духовенство—1, 4 процента [2]). Если опредѣлить процентное отношеніе каждаго изъ этихъ сословій къ городскому населенію вообще по губерніямъ, то получатся еще болѣе любопытныя цифры. Въ девятнадцати губерніяхъ все городское населеніе состояло почти исключительно изъ мѣщанъ [3]); приэтомъ, незначительный процентъ купеческаго населенія имѣлъ мѣсто лишь въ губернскихъ городахъ. Minimum мѣщанскаго населенія мы встрѣчаемъ въ городахъ петербургской губерніи, гдѣ оно достигаетъ всего десяти процентовъ; этотъ minimum объясняется характеромъ населенія Петербурга, гдѣ мѣщанство достигаетъ всего девяти съ небольшимъ процентовъ; такъ что въ уѣздныхъ то городахъ этой губерніи—все также мѣщанство составляетъ если не большинство, то все таки большой процентъ; за петербургской слѣдуетъ московская губернія,

---

[1]) Купцы первой гильдіи составляютъ 0, 12 проц. всего городскаго населенія; купцы второй гильдіи—0, 2 проц.; купцы третьей гильдіи—4, 2 процента.

[2]) Эти процентныя отношенія опредѣлены по даннымъ третьей перечневой таблицы, изд. 1852.

[3]) Процентъ мѣщанскаго населенія въ этихъ губерніяхъ колебался между 91 процентомъ и 66, 6. Эти губерніи—ярославская, херсонская, харьковская, тверская, смоленская, псковская, подольская, орловская, новгородская, могилевская, минская, курская, кіевская, калужская, гродненская, вятская, волынская, витебская и виленская.

гдѣ мѣщанство составляетъ 21 процентъ всего городскаго населенія и наконецъ, херсонская губернія, въ которой лежитъ городъ Одесса; въ этой губерніи мѣщанское населеніе составляетъ съ небольшимъ тридцать процентовъ; во всѣхъ остальныхъ губерніяхъ это сословіе колеблется между 50 и 66 процентами. Что касается купечества (разумѣя подъ нимъ всѣ три гильдіи), то высшая цифра, которой оно достигаетъ—12 процентовъ [1]); но изъ этихъ двѣнадцати процентовъ почетныхъ гражданъ и купцовъ первыхъ двухъ гильдій всего полпроцента; остальныя $11^1/_2$ процентовъ—купцы третьей гильдіи; наименьшій же процентъ купеческое населеніе составляетъ въ городахъ трехъ западныхъ губерній—могилевской, виленской и гродненской, гдѣ этотъ процентъ—0, 5 [2]). Такимъ образомъ оказывается, что въ средѣ собственно торгово-промышленнаго населенія преобладаніе—на сторонѣ мѣщанства и купечества третьей гильдіи; но это послѣднее въ огромномъ большинствѣ, въ сущности, въ экономическомъ отношеніи почти ничѣмъ не отличалось отъ мѣщанства: такъ называемый гильдейскій капиталъ вмѣстѣ съ разнаго рода платежами достигалъ съ купцовъ третьей гильдіи maximum шестидесяти шести рублей [3]); ихъ права на производство торговли ограничиваются очень скромными размѣрами: они могутъ заниматься розничной торговлей только; содержать трактиры кабаки, портерныя лавки, заниматься транспортировкой кладей, фабричнымъ производствомъ со сбытомъ только въ предѣлахъ даннаго уѣзда и т. п. [4]). Стало быть, этотъ слой торгово-промышленнаго населенія, составляющій большинство въ средѣ купечества, вовсе

---

[1]) Въ новгородской губерніи. Въ орловской губ. оно составляетъ 11, 3 проц.; въ тверской и оренбургской—10 процентовъ; и въ этихъ губерніяхъ въ общемъ количествѣ купеческаго населенія главная роль—за купечествомъ третьей гильдіи.

[2]) Это въ могилевской губерніи; въ виленской—0, 6 проц. и въ гродненской—0, 7 процента.

[3]) «Уставъ о пошл.» (Св. Зак., т. V), ст. 486; minimum—20 рублей (въ Камчаткѣ), ст. 489. Въ предѣлахъ этихъ maximum и minimum и опредѣляется гильдейскій платежъ купцовъ третьей гильдіи «различно, смотря по мѣсту ихъ записки»—ст. 485.

[4]) «Уставъ торговый» (Св. Зак., т. XI), ст. 90.

не можетъ, составляя это большинство, указывать на особенное развитіе торговли и промышленности въ городахъ уже только благодаря сильно ограниченнымъ правамъ своимъ по торговлѣ и промышленности; но онъ de facto въ значительной части своей не содѣйствовалъ развитію торговли и промышленности даже и въ тѣхъ-то скромныхъ предѣлахъ, которые устанавливались закономъ. Извѣстно, что до самаго послѣдняго времени, именно до времени изданія новаго устава о воинской повинности, у насъ имѣлъ мѣсто замѣчательный фактъ въ средѣ городскаго населенія: существовали купцы, такъ сказать, фиктивные, купцы, никогда не помышлявшіе о томъ, чтобы пользоваться предоставленными имъ правами на занятіе торговлей и промыслами; это были купцы, вносившіе «купеческіе капиталы» не за эти права, а ради той привилегіи, въ силу которой все купечество, не исключая и третьей гильдіи освобождалось отъ рекрутской повинности. Чтобъ спасти своихъ сыновей отъ этой повинности, многіе мѣщане сколачивали свои послѣдніе гроши, чтобы выбраться въ купцы третьей гильдіи и быть въ состояніи вносить «капиталъ». Эти фиктивные купцы ни чѣмъ уже рѣшительно не отличались отъ мѣщанъ и немедленно, послѣ того какъ сыновьямъ «проходили года», возвращались въ среду этихъ послѣднихъ. Точнымъ подтвержденіемъ этого факта служитъ сильное уменьшеніе мелкихъ купеческихъ капиталовъ по изданіи новаго устава о воинской повинности, когда изчезло основаніе къ внесенію этихъ «капиталовъ» со стороны лицъ, не желающихъ пользоваться торговыми привилегіями купеческой гильдіи. Такимъ образомъ, повторяемъ, купечество третьей гильдіи въ почтенномъ большинствѣ рѣшительно нельзя отдѣлять отъ мѣщанства относительно значенія его въ общемъ строѣ городской общественной жизни.

Мы видѣли, что городское духовенство вообще составляло менѣе полутора процентовъ городскаго населенія имперіи; это въ среднемъ выводѣ; но взятое по губерніямъ, процентное отношеніе въ своемъ колебаніи только въ очень немногихъ городахъ поднимается значительно выше этого средняго вывода и въ очень многихъ опускается значительно ниже его [1]). Такъ что и объ

[1]) Наименьшій процентъ духовнаго населенія—въ городахъ ар-

этомъ элементѣ городскаго населенія, его вліяніи какъ въ экономическомъ, такъ и интеллектуальномъ отношеніи на общій строй всего населенія многаго сказать не приходится; можно, и не имѣя для этого статистическихъ данныхъ, утверждать, не рискуя впасть въ грубую ошибку, что городское духовенство въ огромномъ большинствѣ случаевъ, съ точки зрѣнія экономическаго благосостоянія, стоитъ вообще очень не высоко и въ наше время, а четверть столѣтія тому назадъ тѣмъ болѣе.

Дворянство вмѣстѣ съ чиновничествомъ, какъ мы видѣли, составляетъ $5^1/_2$ процентовъ всего городскаго населенія Россіи и Сибири; по отдѣльнымъ губерніямъ взятое, оно уклоняется чаще на сторону меньшаго процента, чѣмъ большаго: minimum—$1^1/_2$ процента (въ городахъ бессарабской области); а maximum—11, 3 процента—въ якутской области [1]); этотъ послѣдній фактъ—что наибольшаго процента дворянство и чиновничество достигаетъ въ такихъ хилыхъ городахъ, такой пародіи на нихъ, какъ города якутской области—категорическое доказательство того, что въ рубрикѣ «дворянство и чиновничество» преобладаетъ, и притомъ въ сильной степени, элементъ чиновничества: откуда могло въ якутской области явиться дворянство; или какимъ образомъ въ вологодской губерніи, не особенно изобиловавшей помѣщиками, могло бы дворянство составить почти $8^1/_2$ процентовъ городскаго населенія или въ вятской, гдѣ оно вовсе почти отсутствуетъ какъ классъ землевладѣльцевъ,—хотя бы и три процента? Не-

хангельской губерніи—0, 8. Въ городахъ западныхъ губерній—въ ковенской—этотъ процентъ вдвое меньше—0, 4. Наибольшій процентъ—5, 8—въ вологодской губерніи; въ городахъ костромской губерніи духовенство составляетъ 5, 2 проц.; а въ слѣдующей за этими губерніями—ярославской—уже только 2, 7 процента; дальше—вдругъ падаетъ очень быстро процентъ духовенства и постепенно доходитъ до указаннаго минимума.—Всѣ эти отношенія опредѣлены по даннымъ третьей «перечневой» таблицы. По отдѣльнымъ городамъ минимумъ духовенства падаетъ до 0, 2 процента (въ Мезени, арх. губ.); максимумъ же достигаетъ 6 процентовъ.

[1]) Въ ярославской губерніи дворянство и чиновничество составляло 3 процента городскаго населенія; въ вятской губ.—3, 3 проц. и т. д.; въ городахъ московской губерніи дворянство и чиновничество достигаетъ лишь 5 процентовъ. Въ петербургской губерніи оно составляетъ 8, 8 процентовъ; въ вологодской губерніи—8, 3 процента.

сомнѣнно, повторяемъ, что въ цифрахъ, означающихъ дворянство и чиновничество, послѣднее господствуетъ; этому положенію не противорѣчитъ даже и то обстоятельство, что въ городахъ петербургской губерніи дворянство и чиновничество составляетъ почти 9 процентовъ; такъ какъ въ Петербургѣ, какъ центрѣ государственной администраціи—чиновничество скопляется въ огромномъ количествѣ, несравненно большемъ, чѣмъ въ какомъ либо другомъ городѣ [1]). Наконецъ, не менѣе солиднымъ доказательствомъ ничтожнаго процента дворянства, жившаго въ нашихъ городахъ (дворянъ—помѣщиковъ), дворянства не чиновничества, служатъ такія, напр., оффиціальные факты, какъ заботы самаго правительства о «привлеченіи дворянства къ жительству» въ городахъ; живи оно въ нихъ, не было бы причины «привлекать» его туда; а между тѣмъ объ этомъ послѣднемъ, какъ я сказалъ уже правительство заботилось. Покрайней мѣрѣ въ 1825 году специальному комитету, занимавшемуся вопросомъ «объ улучшеніи состоянія городовъ», поручено было потребовать отъ генералъ-губернаторовъ въ числѣ другихъ мнѣній между прочимъ и мнѣніе о способахъ «привлеченія дворянства къ жительству въ городахъ» [2]);

---

[1]) Наконецъ, зачѣмъ дворянству, какъ уже было замѣчено, жить постоянно въ заштатныхъ или даже уѣздныхъ городахъ, а между тѣмъ мы находимъ подъ рубрикой «дворянъ и чиновниковъ» цифры даже въ такихъ городахъ, какъ уѣздные города, напр., архангельской губерніи; цифры эти достигаютъ нѣсколькихъ десятковъ; даже въ двухъ посадахъ этой губерніи мы встрѣчаемъ подъ этой рубрикой цифры 14 и 12; нѣтъ никакого сомнѣнія, что они означаютъ служащихъ, а быть можетъ и отставныхъ чиновниковъ. Данныя встрѣченныя нами въ «Журн. минист. вн. дѣлъ», за 1835 г. (ч. XVIII, № 11, стр. 398) даютъ намъ возможность опереться въ нашемъ заключеніи на факты: въ «статист. таблицахъ» 1842 г. (свѣдѣнія—по 1840 г.) въ уѣздномъ городѣ костромской губ. Макарьевѣ дворянъ и чиновниковъ значится 57 человѣкъ по статист. же описанію костром. губ., помѣщенному въ указанномъ № журнала чиновниковъ въ этомъ городѣ значится 40 человѣкъ; тоже и относительно другихъ городовъ этой губерніи. См. также «Журн. минист. вн. дѣлъ», тамъ же, стр. 551. По отношенію къ городамъ сѣверныхъ губ. и сибирскихъ слѣдуетъ имѣть въ виду и ссыльныхъ изъ дворянъ.

[2]) Архивъ министерства внутр. дѣлъ, департ. полиціи исполнит. № 181, «дѣло объ улучшеніи состоянія городовъ» 1825 г. См. также Варадинова, Исторія мин. вн. дѣлъ», ч. II, кн. 2, стр. 443.

и тѣ немногіе генералъ-губернаторы, съ мнѣніями которыхъ намъ удалось познакомиться, вполнѣ констатировали фактъ отсутствія дворянскаго элемента въ городскомъ населеніи [1]).

Такимъ образомъ, въ скромномъ процентѣ интеллектнаго городскаго населенія главнѣйшей составной частью, если не исключительной, является чиновничество. Фактъ въ высокой степени важный. Элементъ этотъ въ экономическомъ отношеніи далеко не могъ играть той роли, какую могъ бы играть землевладѣльческій классъ дворянъ. Большинство, и очень почтенное, чиновничьяго класса составляетъ ничто иное, какъ именно городской пролетаріатъ, стоящій едвали на болѣе высокой степени благосостоянія, чѣмъ мѣщанство. Отсюда болѣе шестидесяти процентовъ городскаго населенія составляютъ наиболѣе недостаточные классы, судя по тѣмъ даннымъ, которыми мы пользовались; но на самомъ дѣлѣ недостаточные классы составляли несравненно большій процентъ городскаго населенія. Дѣло въ томъ, что всѣ статистическія свѣдѣнія о городскомъ населеніи ограничиваются лишь общей цифрой этого населенія и отдѣльными данными по семи разобраннымъ нами рубрикамъ (духовенство, дворяне и чиновники, почетные граждане, купцы 1 гильдіи, купцы

---

[1]) Въ томъ же архивѣ дѣла № 4302 и 1673 за 1828 годъ. Считаемъ не лишнимъ привести здѣсь въ высшей степени любопытные способы привлеченія дворянства къ городамъ, указанные ген.-губернаторами: одинъ рекомендовалъ «домы дворянъ освободить на всегда отъ натуральнаго постоя, замѣня его умѣренной платой»; дозволить имъ строить свои дома (за опредѣленную плату) и на городскихъ выгонахъ; завести въ городахъ «вольные пансіоны для воспитанія ихъ дѣтей»; завести «публичныя увеселенія, благородныя собранія, танцовальные классы, гулянье въ садахъ, театръ»; другой причины отсутствія видитъ въ занятіяхъ «сельскимъ хозяйствомъ» и уже не вѣритъ «въ танцовальныя собранія» и даже «англійскій клубъ», какъ въ средство привлеченія дворянства къ городамъ, указывая, что и то, и другое въ губернскомъ городѣ существуетъ, но не привлекаетъ дворянъ. Единственное средство онъ видитъ—въ улучшеніи способа отбыванія постойной повинности; двое, вмѣстѣ съ первымъ, указываютъ на театръ и «публичныя увеселенія»; одинъ (воронежскій) какъ на средство указываетъ на «высшее преподаваніе наукъ, университетъ, лекціи и разширеніе «торговой дѣятельности».

2 гильдіи, купцы 3 гильдіи и мѣщане), а классы этихъ рубрикъ вовсе не составляютъ всего городскаго населенія, полныхъ ста процентовъ его. Изъ общей цифры городскаго населенія. простиравшейся, какъ мы видѣли до 4727619 человѣкъ, указанныя въ таблицахъ сословія составляли всего 2906857 человѣкъ; разницу же между этими двумя цифрами, достигавшую почти двухъ милліоновъ и составлявшую ни болѣе, ни менѣе какъ тридцать восемь съ половиной процентовъ, т. е. болѣе трети всего городскаго населенія, составляетъ нѣчто «таблицамъ» неизвѣстное, иксъ. Въ высшей степени интересно ради нашей цѣли знать къ какой категоріи городскаго населенія нужно отнести этотъ таинственный иксъ. Статистическія таблицы, Временникъ статистическій и т. п. изданія, повторяемъ, не даютъ никакихъ данныхъ для опредѣленія этого икса; къ счастію на основаніи кое какихъ данныхъ, заключающихся въ «Журналѣ министерства внутр. дѣлъ» можно попытаться опредѣлить его [1]). По статистическимъ даннымъ, касающимся городскаго населенія, приведеннымъ въ большей части статей, разбросанныхъ въ этомъ журналѣ, начиная съ 1832 года и кончая 1861, оказывается нѣкоторая возможность опредѣлить, изъ кого составлялисъ не приведенные въ упомянутыхъ изданіяхъ слишкомъ 38 процентовъ городскаго населенія. Уже въ одномъ изъ примѣчаній, приведенныхъ для указанія, кому принадлежали въ городахъ деревянные домы, говорилось объ отставныхъ солдатахъ, крестьянахъ, разночинцахъ и т. п, какъ владѣльцахъ этихъ домовъ; вотъ эти то разночинцы, солдаты и крестьяне и составляли искомые нами $38^1/_2$ процентовъ. Такъ, въ 1831 году въ Москвѣ такіе элементы какъ цеховые, дворовые и крестьяне и «разнаго званія люди» составляли 57 процентовъ всего городскаго населенія [2]); а въ Петербургѣ эти

---

[1]) Его можно бы опредѣлить и по изданію министерства вн. дѣлъ, «Экономическое состояніе городскихъ поселеній европ. Россіи», 2 тома 1863 г; но это было бы совсѣмъ непосильной работой, такъ какъ среднихъ выводовъ о количествѣ городскаго населенія по губерніямъ въ этомъ изданіи нѣтъ; между тѣмъ какъ въ статьяхъ «Журн. минист. вн. дѣлъ», эти выводы встрѣчаются.

[2]) «Журн. минист. вн. дѣлъ» 1832 г., ч. VI, № 2, стр. 36—

элементы составляли даже 65 проц. всего городскаго населенія [1]); такимъ образомъ въ столицахъ эти элементы преобладаютъ значительно надъ мѣщанствомъ. Всѣ эти элементы—элементы нисшіе, живущіе поденнымъ трудомъ. Если въ столицахъ эти элементы, составляя низшіе слои населенія, указываютъ на извѣстную степень развитія въ этихъ городахъ торговли и промышленности (все это—или ремесленники, или фабричные, или извощики, ямщики, поденщики); если они могутъ служить признакомъ такого же развитія въ нѣкоторыхъ изъ наиболѣе населенныхъ и торгово-промышленныхъ губернскихъ и уѣздныхъ городовъ, которыхъ такое меньшинство; то во всѣхъ остальныхъ наличность этихъ слоевъ населенія ни въ какомъ случаѣ не можетъ служить такимъ признакомъ; а между тѣмъ и въ нихъ эти элементы составляютъ опредѣленный процентъ городскаго населенія; такъ въ городахъ орловской губерніи они составляютъ 11, 5 процента всего городскаго населенія [2]); въ городахъ вологодской губерніи—15 слишкомъ процентовъ [3]) и т. п.

И такъ въ концѣ концовъ оказывается, что около шестидесяти процентовъ городскаго населенія за первую половину настоящаго столѣтія составляли духовенство, мѣщанство и чиновники съ купцами третьей гильдіи, а тридцать восемь—низшіе слои населенія—ремесленники, фабричные, поденщики и т. п.; стало быть, на дворянъ и торгово-промышленное сословіе

извлеченіе изъ отчетовъ оберъ-полицiймейстеровъ за 1831 годъ. См. также 1835 г., ч. XV, № 2, стр. 413. 1838 г., ч. XXVII, стр. 301—303.

[1]) Тамъ же, стр. 44: цеховыхъ—11795; разночинцевъ—63119; дворовыхъ людей—98098; крестьянъ—117426 и охтенскихъ жителей (?) 2911. См. также Журн. минист. вн. дѣлъ, 1834 г., ч. XI, № 1, стр. 23 и 24—тотъ же почти процентъ.

[2]) Тамъ же, 1838, ч. XXVIII, № 6, стр. 409. Причемъ, несомнѣнно въ губернскомъ городѣ или такомъ уѣздномъ какъ Елецъ (25871 жит.) эти слои населенія достигаютъ несравненно большаго процента, чѣмъ мѣщанство; это можно заключить изъ того, что въ Харьковѣ въ 1837 году они составляли 50 процентовъ населенія. Тамъ же, № 5, стр. 209; ч. XVIII, стр. 501; а также, ч. XVI, стр. 215, 249.

[3]) Тамъ же, 1836 г., ч. XXII, стр. 392 и 393. Въ тобольской губерніи это населеніе составляетъ 17 проц. Тамъ же, 1837 г., ч. XXIII, стр. 53.

въ высшихъ его представителяхъ, остается какихъ нибудь два, три процента. Мы не будемъ пускаться здѣсь въ изслѣдованіе вопроса о состояніи торговли и промышленности въ нашихъ городахъ, вопроса, стоящаго въ связи съ вопросомъ о развитіи того и другаго въ Россіи вообще: это не входитъ въ нашу задачу. Мы ограничимся въ данномъ случаѣ для заключенія о благосостояніи городскаго населенія только нѣкоторыми статистическими указаніями на торговые обороты, фабрики, заводы, промышленныя заведенія вообще, имѣвшія мѣсто въ нашихъ городахъ до начала шестидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія; укажемъ также, въ нѣсколькихъ словахъ и на тотъ фактъ, который имѣетъ по отношенію къ нашимъ городамъ гораздо больше, думаемъ, значенія, чѣмъ это можетъ показаться при повехностномъ взгядѣ на дѣло; я говорю о земледѣльческой промышленности, имѣющей мѣсто, притомъ въ значительной степени, во многихъ изъ нашихъ городовъ и до настоящаго времени [1].

Изъ сорока трехъ губернскихъ городовъ, экономическое состояніе которыхъ очерчивается статистическими данными изданія, которымъ мы пользовались, двадцать одинъ въ торговомъ и промышленномъ отношеніяхъ не играютъ почти никакой роли; составители статистическаго описанія каждаго изъ нихъ, говоря о торговлѣ или промышленности, обыкновенно употребляютъ эпитеты «весьма ограничена», «незначительна», «ничтожна»; или выраженія «не имѣетъ никакого значенія», «весьма ограниченныхъ размѣровъ», «не имѣетъ особеннаго значенія» и т. п. [2]. Изъ остальныхъ двадцати двухъ есть такіе, въ которыхъ, какъ

---

[1]) Всѣ свѣдѣнія, касающіяся торговли, фабричной и заводской промышленности, а также и хлѣбопашества взяты нами изъ оффиціальнаго изданія «Экономич. состояніе городск. поселеній европ. Россіи», изд. 1863 г. Здѣсь эти свѣдѣнія помѣщены за 1861—1862 года.

[2]) Эти города: Симферополь, Вологда, Петрозаводскъ, Новгородъ, Псковъ, Пермь, Уфа, Херсонъ, Екатеринославъ, Рязань, Курскъ, Полтава, Черниговъ, Смоленскъ, Могилевъ, Вильно, Витебскъ, Гродно, Минскъ (объ этомъ говорится, что онъ хуже уѣзднаго города) Каменецъ-Подольскъ, Житоміръ. Къ сожалѣнію цифры, выражающія торговые или фабричные обороты, изданіе даетъ лишь относительно

напр., въ Орлѣ и Самарѣ [1]), хотя торговые обороты и достигають значительныхъ размѣровъ, но, находясь въ рукахъ иногородныхъ купцовъ, сравнительно мало отражаются на благосостояніи мѣстныхъ жителей. Далѣе, изъ городовъ, торговые и промышленные обороты которыхъ «значительны» или «весьма обширны», къ дѣйствительно торговымъ, полнымъ жизни городамъ, можно отнести лишь такіе, какъ Нижній-Новгородъ, Казань, Харьковъ, Кіевъ, Саратовъ, обороты которыхъ простираются на десятки милліоновъ [2]). Во всѣхъ остальныхъ обороты эти не идутъ выше нѣсколькихъ сотъ тысячъ [3]), много, нѣсколькихъ милліоновъ [4]). Такимъ образомъ въ европейской Россіи сколько нибудь значительныхъ торговыхъ и промышленныхъ городовъ въ средѣ губернскихъ—очень не много; прибавимъ къ нимъ такіе не губернскіе города, какъ Одесса, Таганрогъ, и мы почти исчерпаемъ всѣ «значительные» торгово-промышленные города: останется назвать еще нѣсколько уѣздныхъ городовъ, торговые обороты которыхъ достигаютъ сколько нибудь значительныхъ размѣровъ; къ такимъ нужно отнести: Рыбинскъ этотъ «центръ притяженія и исходный пунктъ торговли и судоходства совершенно всей волжской системы», на биржѣ и торговой пристани котораго совершаются милліонные обороты; хотя собственно говоря эти

немногихъ изъ нихъ, да и то, давъ напр., цифру, выражающую величину торговаго оборота, оно не даетъ цифръ фабричной и заводской промышленности или на оборотъ.

[1]) «Въ хлѣбныхъ и сальныхъ операціяхъ», говорится о Самарѣ, «мѣстное купечество принимаетъ весьма незначительное участіе, которое составляетъ не болѣе 10 проц. всего закупа». А эти операціи—самыя главныя.

[2]) И въ данномъ случаѣ мы должны замѣтить, что цифръ относительно большинства этихъ городовъ мы не имѣемъ сколько нибудь точныхъ, въ большинствѣ случаевъ всѣ свѣдѣнія ограничиваются замѣчаніями въ родѣ—«важнѣйшій торговый пунктъ», «важнѣйшій городъ Россіи» и т. п.

[3]) Владиміръ: торговля до 800 тыс.; фабричное и торговое производство до 200 тыс; Житоміръ: торговые обороты до 250 тыс., Вятка: торговые обороты до 300 тыс.; Пенза, Тула.

[4]) Ярославль, Херсонъ, Тверь, Тамбовъ, Симбирскъ, Архангельскъ и др.

обороты далеко не такъ отражаются на уровнѣ экономическаго благосостоянія мѣстнаго населенія, какъ если бы они носили менѣе, такъ сказать, внѣшній характеръ [1]); Ростовъ на Дону, обороты котораго по внутренней и внѣшней торговлѣ доходятъ до 35 милліоновъ рублей; а фабричное производство достигаетъ 2 мил. рублей; Бердичевъ—этотъ центръ еврейскихъ банкировъ; Моршанскъ, гдѣ одного хлѣба скупается на нѣсколько милліоновъ рублей и гдѣ салотопенные и мыловаренные заводы производятъ на сумму около милліона рублей; Кременчугъ, торговые обороты котораго простираются до 10 милліоновъ рублей; а фабричное производстно—почти до милліона; и наконецъ, такіе, какъ Бѣлевъ, Мценскъ, Гжатскъ, Угличъ, Ростовъ и пожалуй Зубцовъ, Брянскъ. Вотъ и всѣ сколько нибудь значительные торговые города изъ уѣздныхъ; а вѣдь ихъ мы видѣли сотни. Во многихъ изъ этихъ сотенъ городовъ, вовсе не существуетъ торговаго класса, представителями котораго являются два, три купца третьей гильдіи; промышленность вырождается въ нихъ въ ремесла и обыкновенно ограничивается тѣми предметами первой необходимости, которые удовлетворяютъ несложныя потребности небогатыхъ мѣстныхъ обывателей, да развѣ крестьянъ ближайшихъ селъ и деревень; а торговля состоитъ въ мелочномъ торгѣ; такіе города—настоящіе центры русскаго пролетаріата. Разумѣется, все это мало дѣлаетъ наши города похожими дѣйствительно на города; они скорѣе какія-то странныя «поселенія», носящія названія города по какому-то недоразумѣнію. Ихъ уже на основаніи одного, указаннаго нами выше, признака нужно отнести къ особому виду поселеній—деревень-городовъ; ихъ можно и слѣдуетъ отнести къ этому виду еще и потому, что въ очень многихъ изъ нихъ хлѣбопашество играетъ не послѣднюю роль.

Хлѣбопашество, какъ средство къ жизни, имѣетъ мѣсто, хотя въ большинствѣ случаевъ въ очень небольшихъ размѣрахъ, даже въ нѣкоторыхъ изъ нашихъ губернскихъ городовъ; притомъ такой видъ хлѣбопашества, при которомъ хлѣбопашцемъ-

[1]) Въ средѣ мѣстныхъ купцовъ, цифра которыхъ въ 1861 году достигла 154, купцовъ 1 гильдіи 4, а второй 16; причемъ мѣстной торговлей занимаются лишь купцы 3 гильдіи.

работникомъ является самъ владѣлецъ земли [1]). Оно достигаетъ почтенныхъ размѣровъ въ очень многихъ уѣздныхъ городахъ и во всѣхъ почти заштатныхъ; даже въ нѣкоторыхъ изъ первыхъ все мѣщанское населеніе (а оно—большинство) занимается исключительно хлѣбопашествомъ [2]); приэтомъ хлѣбопашцы арендуютъ обыкновенно землю отъ города; а за неимѣніемъ у послѣдняго таковой, «снимаютъ казенныя участки, не только прилегающіе къ городу, но и въ болѣе отдаленныхъ мѣстахъ», арендуютъ землю «у государственныхъ крестьянъ, у помѣщиковъ»; а въ большинствѣ уѣздныхъ городовъ если не все мѣщанское населеніе, то покрайней мѣрѣ многіе изъ среды его и купцовъ, даже нѣкоторые изъ духовенства и чиновниковъ [3]), занимаются земледѣліемъ. Что касается заштатныхъ городовъ, то въ большинствѣ этихъ городовъ, лежащихъ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ, все населеніе земледѣльческое, зачастую владѣющее собственною землею въ количествѣ достаточномъ для пропитанія и притомъ на общинныхъ началахъ, какъ это мы уже видѣли, напр., въ заштатномъ городѣ калужской губерніи Воротынскѣ; какъ это, очевидно, имѣло мѣсто, напр., въ заштатномъ городѣ полтавской губер., Глинскѣ [4]); вѣроятно въ обоихъ заштатныхъ городахъ

---

[1]) Имъ занимаются даже въ Харьковѣ, Саратовѣ (въ послѣднемъ имъ занимаются 2432 мѣщанскія семьи); въ Самарѣ (230 семей); въ Кишиневѣ—(пятая часть мѣщанскаго населенія, около 15 тыс.); въ Тамбовѣ (около 500 семей); незначительное число—въ Черниговѣ, Симферополѣ, Смоленскѣ и др.

[2]) Напр., въ костромской губерніи въ уѣздн. городѣ Варнавинѣ. Царевъ—въ астрахан. губ.; Городокъ и Невель—витебской губ.; Яренскъ—вологод. губ.; Новоградъ—Волынскъ и Острогъ въ волынск. губ. и т. д. Вообще во многихъ губерніяхъ есть такіе города.

[3]) Напр. въ уѣздномъ городѣ костромской губ. Буѣ занимается имъ одно лицо духовнаго званія и четверо чиновниковъ; въ старомъ Осколѣ (курск. губ.) земледѣліемъ занимается семь человѣкъ изъ дворянъ; и др.

[4]) «Населеніе Глинска исключительно земледѣльческое, отчасти на собственныхъ земляхъ, а болѣе на нанимаемыхъ у сосѣднихъ помѣщиковъ изъ доли урожая». Думаемъ, что изъ этихъ словъ можно заключить объ общинномъ землевладѣніи, если о немъ въ г. Воротынскѣ приходится заключать изъ слѣдующихъ словъ: жители «занимаются хлѣ-

симбирской губерніи (Котяковъ и Тагай), населеніе которыхъ въ 1861 году состояло главнымъ образомъ изъ удѣльныхъ крестьянъ. Можно предполагать, что на началахъ общиннаго же землевладѣнія занимаются хлѣбопашествомъ также и государственные крестьяне (большинство населенія) въ заштатныхъ городахъ харьковской губерніи—Бѣлопольѣ и Золочевѣ.

Само правительство смотрѣло, покрайней мѣрѣ въ первой половинѣ настоящаго столѣтія, на хлѣбопашество, какъ на одно изъ средствъ къ жизни городскаго населенія, средствъ, играющихъ очень важную роль. Этотъ взглядъ высказанъ былъ министерствомъ внутрен. дѣлъ въ 1844 году по поводу одного изъ проэктовъ «обезпеченія продовольствія», представленныхъ въ это министерство. Авторъ проэкта [1]) въ качествѣ одной изъ мѣръ такого обезпеченія предлагалъ отобрать у городовъ земли и запретить городскому населенію занятіе хлѣбопашествомъ. На это предложеніе министерство заявило, что оно исходитъ изъ полнаго незнанія авторомъ его русской городской жизни. Оно соглашалось, что занятіемъ городскаго населенія должны быть торговля и промыслы; соглашалось и съ тѣмъ, что «такъ дѣйствительно и бываетъ въ городахъ настоящихъ, въ городахъ не по одному только имени»; что такъ есть въ нашихъ губернскихъ и нѣкоторыхъ уѣздныхъ городахъ, и только; во всѣхъ же остальныхъ городахъ это далеко не такъ: во всѣхъ тѣхъ городахъ, «которые возведены въ сіе званіе правительствомъ единственно въ видахъ государственной администраціи», у насъ занимаются земледѣліемъ; что министерство и находитъ совершенно естественнымъ въ городахъ «вчера еще бывшихъ деревнями»; мало того, оно пророчествуетъ, что многіе изъ такихъ городовъ никогда не сдѣлаются настоящими городами и что «воспретить такимъ городамъ производство хлѣбопашества, значило бы лишить ихъ возможности насущнаго пропитанія, осудить

бопашествомъ, снимая землю у города»; между тѣмъ какъ на дѣлѣ она—въ общинномъ владѣніи этого населенія. Прямыя указанія на «общинное владѣніе» населеніемъ заштатнаго города землей—во 2 П. С. З. № 42076.

[1]) Нѣкто Офросимовъ, членъ московскаго общества сельскаго хозяйства.

жителей ихъ на голодную смерть»[1]. Лучшаго доказательства значенія хлѣбопашества въ нашей городской общественной жизни трудно и требовать.

Общеизвѣстный фактъ, что во многихъ губерніяхъ европейской Россіи въ средѣ крестьянъ-землевладѣльцевъ въ силу недостаточности земельнаго надѣла съ одной стороны и тяжести податей съ другой сильно развиты такъ называемые «отхожіе промысла». Этотъ фактъ имѣетъ мѣсто, хотя и трудно судить, за отсутствіемъ данныхъ, въ какомъ объемѣ, и въ большинствѣ нашихъ городовъ: податныя сословія—мѣщане и фиктивные купцы прежней третьей гильдіи въ значительномъ количествѣ покидаютъ свои города и уходятъ въ отхожіе промысла въ столицы и большіе торговые города[2], или даже, какъ это ни странно, идутъ «на сельскія работы»[3].

Само собою разумѣется, что благодаря такому экономическому состоянію нашихъ городовъ, ихъ роли относительно торговли и промышленности, огромное большинство населенія ихъ, какъ уже не разъ было замѣчено, едвали достигало уровня даже средняго благосостоянія, что не можетъ не отражаться на самомъ городскомъ хозяйствѣ и городскомъ самоуправленіи вообще; а потому, это хозяйство, въ свою очередь, можетъ служить однимъ изъ лучшихъ матеріаловъ для опредѣленія уровня благосостоянія городскаго населенія. Дѣйствительно, бюджеты огромнаго большинства нашихъ городовъ за первую половину настоящаго столѣтія почти нищенскіе; почему далеко не всѣ города были въ состояніи пользоваться, такъ сказать, цѣльными городскими учрежденіями, не

---

[1]) Варадиновъ—Исторія министерства вн. дѣлъ, ч. III; кн. 3, стр. 124—128.

[2]) Въ «Экономич. состояніи город. поселеній», въ описаніи каждаго города есть особая рубрика—«отлучки для промысловъ» и подъ этой рубрикой всегда можно найти болѣе или менѣе значительную цифру мелкаго купечества и мѣщанства получившаго паспорты. Приводить примѣры было бы слишкомъ утомительно.

[3]) Напр., «значительная часть обывателей» города Челябы (уѣзд. гор. оренбургской губ.); вѣроятно этотъ фактъ имѣетъ мѣсто не въ одной Челябѣ, а и во многихъ городахъ; мы только не имѣемъ объ этомъ свѣдѣній.

смотря на то, что, какъ мы видѣли, содержать приходилось только канцеляріи этихъ учрежденій. Прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію бюджетовъ, мы остановимся нѣсколько на фактахъ болѣе непосредственно характеризующихъ уровень благосостоянія населенія нѣкоторыхъ городовъ. Эти факты даетъ намъ полное собраніе законовъ.

Въ 1801 году одинъ изъ уѣздныхъ городовъ новороссійской губерніи, вслѣдствіе того, что въ немъ, благодаря бѣдности его населенія, не оказывалось «никакой удобности» для существованія учрежденій и органовъ уѣздной администраціи—нѣтъ ни зданій для самихъ присутственныхъ мѣстъ, ни «достаточнаго строенія, въ которомъ бы чиновники и пріѣзжающіе по надобностямъ до судовъ могли безъ нужды и утѣсненія тамошнихъ жителей помѣщаться»—пересталъ быть административнымъ центромъ, будучи замѣненъ сосѣднимъ селомъ, въ которомъ оказалось триста дворовъ, число гораздо большее числа дворовъ города [1]. Въ 1854 году одинъ изъ заштатныхъ городовъ былъ избавленъ ото всѣхъ городскихъ учрежденій (ратуши, сиротскаго и словеснаго судовъ), а жители его—323 души—перечислены, согласно ихъ желанію, въ государственные крестьяне [2]. Хотя въ высочайше утвержд. мнѣніи государственнаго совѣта, состоявшемся по этому поводу, мотивовъ такого упраздненія и не приведено, но они понятны сами собою изъ того обстоятельства, что мѣщане этого городка, перечисленные въ государственные крестьяне, избавляются отъ всей, числившейся на нихъ «по мѣщанскому званію, податной недоимки». Такая же участь и все по тѣмъ же причинамъ—полной несостоятельности населенія—постигла въ 1862 и 1865 годахъ два изъ заштатныхъ городовъ воронежской губерніи съ перечисленіемъ ихъ обывателей-мѣщанъ въ государственные же крестьяне [3]. Во всѣхъ трехъ

---

[1]) 1 П. С. З. № 19757.

[2]) 2 П. С. З. № 27847.

[3]) Тамъ же, № 38277 и № 42076. Второй городъ—Калитву—хотѣли упразднить вмѣстѣ съ первымъ—Мевенскомъ; но калитвяне «неизъявили на это упраздненіе согласія, не желая, повидимому, лишиться съ переходомъ въ крестьянское званіе значительной части находя-

этихъ случаяхъ вся выгонная городская земля обращена въ общинную собственность новыхъ крестьянъ. Тоже самое явленіе было причиной и упраздненія городскихъ учрежденій въ данномъ городѣ, причисленія его къ вѣдомству учрежденій другихъ городовъ [1]), или замѣна однихъ, болѣе или менѣе сложныхъ городскихъ учрежденій другими, менѣе сложными: думъ и магистратовъ, ратушами; ратушъ и сиротскихъ судовъ одними ратушами и т. п. [2]). А такихъ приписанныхъ, такъ сказать, къ другимъ городамъ городовъ, городовъ съ сокращеннымъ числомъ учрежденій, не мало; не мало, наконецъ, и такихъ которые вѣдались полиціей въ европейской Россіи и Сибири. Городовъ, неимѣющихъ самостоятельнаго управленія, отданныхъ въ вѣдѣніе учрежденій другихъ городовъ, такъ сказать, городовъ приписанныхъ— двадцать восемъ; городовъ, хотя и неприписанныхъ къ другимъ, но все таки неимѣющихъ собственнаго выборнаго управленія, а завѣдываемыхъ до 1867 года въ европейской Россіи, а въ Сибири, быть можетъ, и до сихъ поръ, полиціей—десять; обѣ категоріи этихъ городовъ одинаково вполнѣ несостоятельны, какъ города; къ нимъ слѣдуетъ присоединить еще третью кате-

---

щейся въ ихъ пользованіи земли»; рѣшено было изслѣдовать дѣло. По изслѣдованіи оказалось, что мѣщанъ въ городѣ всего 58 человѣкъ; все остальное населеніе—1837 душъ—государственные крестьяне, въ «общемъ владѣніи» которыхъ и находилась вся городу отмежеванная земля.

[1]) Напр., въ городахъ петербургской губ.—Павловскѣ и Гатчинѣ «по небольшему числу купцовъ и мѣщанъ въ нихъ жительствующихъ», ратуши уничтожаются, а города вѣдаются царскосельской ратушей. 1811 годъ. 1 П. С. З. № 24538. Тоже въ 1829 году сдѣлано съ Чембаровымъ (пензенской губ.) 2 П. С. З. № 916; а также—№ 2079.

[2]) Напр., за неимѣніемъ вовсе купцовъ и достаточнаго количества мѣщанъ, годныхъ къ отправленію общественныхъ должностей, въ г. Колѣ (арх. губ.) при императорѣ Павлѣ оказалось невозможнымъ «содержать всѣ тѣ присутственныя мѣста, которыя исполнять должно по выборамъ изъ гражданъ»; почему магистратъ, городская дума и сиротскій судъ замѣняются ратушей. 1 П. С. З. № 18744; въ 1808 году по той же причинѣ въ г. Царскомъ-Селѣ упразднена дума; дѣла ея переданы ратушѣ. Тамъ же, № 23427. Тоже въ г. Онегѣ. Тамъ же, № 28085 и нѣсколькихъ другихъ городахъ архангел. губ. 2 П. С. З. № 2319 и др...

горію—категорію городовъ, у населенія которыхъ не станетъ силъ даже на самое несложное коллегіальное управленіе; городовъ, въ которыхъ все отдается въ руки одного лица—мѣщанскаго или городскаго старосты; это сибирскіе «малолюдные» города; ихъ въ Сибири и европейской Россіи двадцать шесть. Остается еще категорія, наиболѣе значительная по количеству заключающихся въ ней городовъ; категорія, подъ которую мы подводимъ города, во главѣ самоуправленія которыхъ стоитъ городской голова съ канцеляріей и одно или нѣсколько выборныхъ судебныхъ учрежденій; и города во главѣ управленія которыхъ стоятъ ратуша или магистратъ, а для отправленія сословнаго суда—одно или нѣсколько выборныхъ учрежденій; такихъ городовъ—сто сорокъ семь [1]). Такимъ образомъ, городовъ, неимѣвшихъ силъ организовать изъ среды своего населенія всѣхъ городскихъ учрежденій, установленныхъ закономъ для городовъ, если можно такъ выразиться, нормальныхъ, существовало въ европейской Россіи и Сибири до введенія городоваго положенія 1870 года двѣсти одиннадцать. Припомнимъ мотивы введенія въ указанныхъ городахъ этихъ ненормальныхъ учрежденій и мы поймемъ, что представляли собою эти города, каково было экономическое состояніе ихъ населенія.

Но если такія упрощенныя учрежденія могутъ служить несомнѣнымъ признакомъ низкаго уровня развитія городскаго благосостоянія, почти полнаго отсутствія въ городахъ торгово-промышленнаго сословія, то во всякомъ случаѣ эти учрежденія не есть исключительный признакъ того и другаго; правда, можно смѣло утверждать, что всѣ города, управляемые этого рода учрежденіями, страдаютъ обоими указанными недостатками; но нельзя утверждать, на оборотъ, что только они, эти города, ими и стра-

[1]) Всѣ эти данныя мы выбрали изъ изданія министерства вн. дѣлъ—«Городскія поселенія въ россійской имперіи»—1860—1865 г. Это изданіе министерства, едвали не наиболѣе дорогое послѣ «списковъ населен. мѣстъ рос. имперіи» изъ всѣхъ его изданій, въ то же время едвали не наименѣе полезное: кромѣ историческихъ очерковъ многихъ городовъ и превратностей ихъ администраціи въ теченіи настоящаго столѣтія—въ немъ ничего нѣтъ.

даютъ: многіе изъ городовъ, во главѣ которыхъ стоитъ дума, ни въ какомъ случаѣ не могутъ похвалиться сколько нибудь особеннымъ развитіемъ благосостоянія и торгово-промышленнаго класса въ средѣ своего населенія. Болѣе прочнымъ въ данномъ случаѣ основаніемъ для сужденія о томъ и другомъ можетъ послужить бюджетъ каждаго отдѣльнаго города. Какъ по валовой, такъ въ особенности по отдѣльнымъ цифрамъ бюджета, можно составить очень вѣрное представленіе о богатствѣ нашихъ городовъ, развитіи въ нихъ торговли, промышленности, объ уровнѣ благосостоянія ихъ населенія. Въ слѣдующихъ строкахъ мы и обратимся къ ознакомленію съ бюджетами нашихъ городовъ [1]).

Прежде всего мы возьмемъ валовыя цифры городскихъ доходовъ по губерніямъ за два года, отстоящіе одинъ отъ другаго на разстояніи цѣлой четверти вѣка, чтобы въ одно и тоже время ознакомиться съ цифрой городскихъ доходовъ въ данный моментъ и развитіемъ этихъ доходовъ въ теченіи двадцатипятилѣтняго періода времени.

Изъ пятидесяти одного губернскаго города [2]), о бюджетахъ которыхъ мы имѣемъ данныя за 1844 годъ, доходы десяти не достигали десяти тысячъ [3]); въ восемнад-

[1]) Въ данномъ случаѣ мы будемъ пользоваться почти исключительно изданіемъ хозяйственнаго департамента министерства вн. дѣлъ «Общественное устройство и хозяйство городовъ» 2 тома 1859 г. Въ этомъ изданіи содержатся данныя за періодъ времени съ 1838 по 1858 годъ включительно. Первый томъ этого изданія содержитъ въ себѣ только валовыя цифры дохода и расхода каждаго города; остатокъ или дефицитъ въ годовомъ бюджетѣ; и наконецъ, за нѣкоторые годы—цифры «капиталовъ», долговъ и недоимокъ, за время отъ 1838 года до 1853; а второй—тѣже данныя за слѣдующія пять лѣтъ и подробныя данныя по отдѣльнымъ статьямъ доходовъ и расходовъ. Благодаря наличности этихъ то послѣднихъ данныхъ мы и пользуемся главнымъ образомъ этимъ изданіемъ; хотя валовыя цифры, впрочемъ, только доходовъ, мы имѣемъ въ II т. в. I, «Статистическ. Временника» даже за 1869 годъ.

[2]) Въ этомъ числѣ—одинъ областной (Кишиневъ) и два градоначальства (Одесса и Таганрогъ).

[3]) Красноярскъ—5945 р.; Смоленскъ—6720 р.; Екатеринославъ—6885 р.; Тобольскъ—8063 р.; Симферополь—8118 р; Ковно—8407 р.;

цати городахъ доходы колебались между десятью и двадцатью тысячами, не достигая послѣдней цифры [1]); въ шести городахъ доходы были свыше двадцати, но не достигали тридцати тысячъ [2]); въ четырехъ городахъ цифра доходовъ превышала тридцать, но не достигала сорока тысячъ [3]); въ трехъ городахъ доходы, перейдя за сорокъ не доходили до пятидесяти тысячъ [4]); свыше пятидесяти, но ниже шестидесяти тысячъ рублей доходы—лишь въ одномъ городѣ [5]); въ одномъ городѣ доходъ переходитъ за шесть десятковъ тысячъ—Харьковѣ; въ одномъ, онъ свыше семидесяти тысячъ (Кіевъ); въ одномъ же—свыше восьмидесяти тысячъ и въ двухъ—Казань и Астрахань—онѣ колеблется между девятьюдесятью и ста тысячами; только въ Нижнемъ-Новгородѣ онъ переходитъ за сто тысячъ; въ Одессѣ доходы превышаютъ полмильона рублей и лишь въ обѣихъ столицахъ—нѣсколько выше мильона [6]).

Какъ бы плохи условія нашей городской жизни не были, какъ бы медленно не развивалось торгово-промышленное городское населеніе, но все таки условія эти улучшались, самое населеніе развивалось въ экономическомъ отношеніи, что и должно было выразиться въ извѣстномъ возрастаніи городскихъ доходовъ. Они въ теченіи четверти столѣтія дѣйствительно и возрасли; но возрасли, не смотря на всю ту массу всевозможныхъ сборовъ, которые, мы видѣли, введены были постепенно въ пользу городовъ въ теченіе первой половины нынѣшняго столѣтія, не особенно сильно. Въ почтенномъ большинствѣ губернскихъ городовъ—

Гродно—8564 р.; Петрозаводскъ—8429 р.; Уфа—9813 р.; Владиміръ—9847 руб.

[1]) Изъ нихъ въ одиннадцати цифра доходовъ не достигала 15 тысячъ и только въ семи она достигала 16, 17 и 19 тысячъ.

[2]) Воронежъ—22033 р.; Томскъ—22671 р.; Тула—23096 р.; Новгородъ—23329 р.; Таганрогъ—2723 р.; Тверь—29760 р.

[3]) Иркутскъ—30141 р.; Курскъ—30707 р.; Симбирскъ—32828 р.; и Архангельскъ—36425 р.

[4]) Калуга—40490 р.; Ярославль—41641 р.; и Вильно—46577.

[5]) Орелъ—51847 рублей.

[6]) Въ Одессѣ—575036 р.; въ Петергургѣ—1723145 р., а въ Москвѣ—1069000 р.

въ тридцати семи изъ пятидесяти одного—доходы возрасли отъ полутора до трехъ съ половиной разъ [1]); въ одиннадцати—они увеличились отъ четырехъ до семи разъ [2]); и только въ одномъ городѣ, благодаря совершенно исключительнымъ условіямъ его возникновенія—болѣе чѣмъ въ шестнадцать разъ [3]). Теперь, четверть столѣтія спустя, мы уже не встрѣчаемся болѣе съ бюджетами городовъ, недостигавшими десяти тысячъ; теперь бюджетъ опускается ниже двадцати тысячъ только въ трехъ городахъ [4]); въ десяти городахъ доходы достигаютъ цифры отъ двадцати до тридцати тысячъ; въ семи городахъ они колеблятся между тридцатью и сорока тысячами; отъ сорока до пятидесяти тысячъ доходы достигаютъ въ трехъ городахъ; почти до шестидесяти тысячъ доходятъ они въ двухъ городахъ; свыше шестидесяти—въ четырехъ городахъ; въ двухъ они превышаютъ семьдесятъ тысячъ; въ двухъ же они свыше восьмидесяти тысячъ; въ семи—колеблятся между девятьюдесятью и ста тысячами; въ восьми городахъ—отъ ста сорока до 260 тысячъ; только въ одномъ—Одессѣ—свыше шестисотъ тысячъ и только въ столицахъ:] въ одной—Москвѣ—около трехъ мильоновъ; въ другой—Петербургѣ—почти три съ половиной. Вотъ прогрессъ въ доходахъ губернскихъ городовъ въ теченіи цѣлой четверти столѣтія. Имѣлъ онъ мѣсто за это время, разумѣется, и въ уѣздныхъ городахъ, гдѣ доходы увеличились приблизительно въ тѣхъ же размѣрахъ, что и въ губернскихъ городахъ; и въ этомъ, въ нѣсколько разъ увеличенномъ, въ сравненіи съ доходами 1844 года, объемѣ доходы уѣздныхъ городовъ достигали въ 1869 году приблизи-

---

[1]) Изъ нихъ въ шести городахъ до полутора разъ; въ девяти—до двухъ разъ; въ восемнадцати—отъ двухъ до трехъ разъ; въ двухъ—въ три съ половиной раза.

[2]) Въ шести городахъ—въ четыре раза; въ двухъ—въ пять разъ; въ двухъ же въ пять съ половиной и въ одномъ—въ семь разъ.

[3]) Это—Самара.

[4]) Красноярскъ—13763 рубля дохода; Могилевъ—19033 р.; и Петрозаводскъ—19750 рублей.

тельно слѣдующихъ размѣровъ: изъ всей массы уѣздныхъ городовъ европейской Россіи и Сибири только доходы одного—Рыбинска—достигаютъ почти 225 тысячъ; въ трехъ они доходятъ до ста тысячъ [1]; въ двухъ доходы колеблятся между 70 и 80 тысячами; въ одномъ—между 60 и 70 тысячами; въ одномъ же—между 50 и 60 тысячами. Отъ двадцати пяти до пятидесяти тысячъ дохода имѣютъ девятцать уѣздныхъ городовъ [2]; доходами отъ десяти до двадцати пяти тысячъ обладаютъ уже девяносто пять городовъ [3]; доходами же отъ пяти до десяти тысячъ владѣютъ сто пятьдесятъ два города [4]; а отъ одной тысячи до пяти—сто шестьдесятъ пять [5]; наконецъ, въ четырехъ уѣздныхъ городахъ (собственно окружныхъ въ Сибири) доходы не превышаютъ нѣсколькихъ сотъ рублей или даже десятковъ въ годъ. Считаемъ излишнимъ говорить о доходахъ заштатныхъ и безъ-уѣздныхъ городовъ, въ которыхъ они въ качествѣ только очень рѣдкаго исключенія достигали тысячъ тридцати; заурядная цифра—между одной и двумя тысячами рублей; не мало такихъ, въ которыхъ они едва достигаютъ какихъ нибудь сотень или даже десятковъ рублей. Таковы были доходы огромнаго большинства нашихъ городовъ въ 1869 году [6]), т. е., наканунѣ реформы городскаго самоуправленія.

---

[1]) Ростовъ на Дону, Бердянскъ (таврическ. губ.) и Мензелинскъ (уфимсной губ.).

[2]) Изъ нихъ отъ 25 до 30 тысячъ—въ 10 городахъ; отъ 30 до 40—въ пяти и отъ 40 до 50 тысячъ—въ четырехъ.

[3]) Отъ 20 до 25 тысячъ доходы только въ девяти городахъ; отъ 15 до 20—уже въ двадцати одномъ городѣ; и отъ 10 до 15 тысячъ—въ шестидесяти пяти.

[4]) Изъ нихъ самая большая часть—42 города—обладаетъ доходами только отъ 5 до 6 тыс. рублей; въ 32 городахъ—отъ 6 до 7 тысячъ; въ 29—отъ 7 до 8 тыс.; отъ 8 до 9—въ 21 городѣ и наконецъ, отъ 9 до 10 тыс.—въ 28 городахъ.

[5]) Въ 26 городахъ доходы—меньше 2 тыс.; въ 41—отъ 2 до 3 тыс.; въ 59 городахъ доходы—отъ 3 до 4 тысячъ и наконецъ въ остальныхъ—39—отъ 4 до 5 тысячъ.

[6]) Всѣ эти данныя взяты изъ «Статистич. времен.», II, в. I, стр. 159—164; и «Экономич. сост. городовъ».

Каковы же были эти доходы въ первой четверти нашего столѣтія или даже во второй? При просмотрѣ статистическихъ данныхъ за этотъ періодъ времени передъ глазами мелькаютъ главнымъ образомъ цифры, непревышающія сотенъ рублей. Не забудемъ, что всѣ городскіе доходы слагались изъ доходовъ съ городской собственности и всякаго рода сборовъ съ городскаго населенія; по количеству доходовъ втораго рода главнымъ образомъ и слѣдуетъ судить о благосостояніи городскаго населенія; такъ какъ первый родъ доходовъ—доходы, какъ мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, съ земель и угодьевъ, принадлежащихъ собственно говоря государству и находящихся лишь въ пользованіи городовъ; городское населеніе по отношенію къ величинѣ доходовъ этого рода въ сущности не причемъ: оно имѣетъ съ ними развѣ лишь ту причинную связь, что будь въ средѣ городскаго населенія болѣе развитъ духъ торговой и промышленной предпріимчивости, эти доходы городскіе, понятно, увеличились бы; но эта связь—слишкомъ отдаленна. Въ болѣе тѣсной и непосредственной связи стоитъ городское населеніе съ тѣми доходами городовъ, которые эти послѣдніе получаютъ съ имущества обывателей съ ихъ торговъ и промысловъ; на этого рода доходахъ прямо отражается благосостояніе торгово-промышленнаго населенія городовъ, или лучше, состояніе, развитіе въ нихъ торговли и промышленности. Поэтому то, прежде чѣмъ покончить съ вопросомъ о благосостояніи городскаго населенія до шестидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія, мы еще остановимся нѣсколько времени спеціально на трехъ статьяхъ доходовъ городскихъ—на «сборѣ съ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ», «сборахъ съ промышленниковъ» и «косвенныхъ налогахъ»[1]).

Что наше положеніе о непосредственной связи промысловыхъ сборовъ съ уровнемъ благосостоянія городскаго населенія, со степенью развитія въ данномъ городѣ торговли и промышлен-

---

¹) Подъ послѣдними законодатель разумѣетъ налоги на предметы торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, предметы потребленія, на разнаго рода акты, и т. п. Мы, разсматривая въ первомъ отдѣлѣ настоящей книги городскіе доходы, косвенныхъ налоговъ въ особую рубрику не выдѣляли.

ности—неоспоримо, тому лучшимъ доказательствомъ служитъ тотъ очевидный фактъ, что во всѣхъ губернскихъ городахъ, какъ бы они сравнительно плохи не были, сборы съ промышленниковъ и предметовъ потребленія, достигаютъ сравнительно значительныхъ размѣровъ; въ такихъ же торгово-промышленныхъ центрахъ, какъ напр., Нижній-Новгородъ, Одесса, Таганрогъ, Саратовъ, Кіевъ и т. п. эти сборы достигаютъ уже на столько солидныхъ размѣровъ, что въ значительной степени превышаютъ всѣ остальные виды городскихъ доходовъ [1]); съ тѣмъ же самымъ явленіемъ встрѣчаемся мы и въ такихъ уѣздныхъ городахъ, какъ Ростовъ на Дону, Рыбинскъ и нѣкоторые другіе: въ нихъ также, благодаря развитію торговли и промышленности, эти виды сборовъ составляютъ значительнѣйшую часть городскихъ доходовъ [2]). Тоже самое можно сказать и о «сборахъ съ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ»: во многихъ губернскихъ городахъ и такихъ уѣздныхъ, какъ только что названные нами, эти сборы вовсе не составляли такой ничтожной доходной статьи, о которой не стоило бы говорить. Если все это такъ, если отъ благосостоянія городовъ или лучше ихъ населенія, можно заключить къ количеству такихъ доходовъ города, какъ съ промысловъ и косвенные, то и на оборотъ, по положенію этихъ статей доходовъ города можно заключить о благосостояніи населенія въ послѣднемъ, а вмѣстѣ и о развитіи въ немъ торгово-промышленной жизни.

Если почти во всѣхъ губернскихъ и нѣкоторыхъ уѣздныхъ, въ родѣ указанныхъ нами, промысловые и косвенные налоги играли въ городскомъ бюджетѣ болѣе или менѣе значительную роль, то въ огромномъ большинствѣ уѣздныхъ они играютъ въ немъ

---

[1]) Въ Нижнемъ-Новгородѣ сборы съ промышленниковъ и косвенные налоги давали въ 1858 году 57391 р., что составляло третью часть всего годоваго дохода; въ Одессѣ эти сборы давали тоже нѣсколько болѣе пятидесяти тысячъ; въ Таганрогѣ они превышали половину всѣхъ городскихъ доходовъ; въ Кіевѣ они доходили до 30 тыс. рублей въ годъ. «Общественное устройст. и хозяйст. городовъ», т. II, вѣдом. III.

[2]) Въ Ростовѣ на Дону они составляютъ около четверти всѣхъ городскихъ доходовъ; въ Рыбинскѣ—одну пятую. Эти данныя—за тотъ же 1858 годъ. Тамъ же.

послѣднюю роль и почти во всѣхъ заштатныхъ не играютъ никакой за полнымъ отсутствіемъ.

Взявъ уѣздные и заштатные города первыхъ—по алфавиту—десяти губерній европейской Россіи, мы находимъ въ числѣ ихъ (112-ти) 18 такихъ городовъ, въ которыхъ годичный сборъ съ промышленниковъ не доходитъ до пятидесяти рублей, не превышая въ нѣкоторыхъ нѣсколькихъ рублей и во многихъ 15, 20 рублей; и 25 такихъ, въ которыхъ косвенные налоги не даютъ больше двухъ, трехъ десятковъ рублей, рѣдко достигая пятидесяти рублей и часто падая до нѣсколькихъ рублей; въ сорока четырехъ эти сборы не доходятъ до полутораста рублей [1]); и ни въ одномъ изъ городовъ этихъ десяти губерній оба вида этихъ сборовъ не достигаютъ трехъ тысячъ; только въ двухъ городахъ они нѣсколько выше двухъ тысячъ рублей [2]); только въ трехъ они на нѣсколько десятковъ рублей выше тысячи; во всѣхъ остальныхъ они меньше тысячи рублей. При самомъ поверхностномъ просмотрѣ бюджетовъ уѣздныхъ и заштатныхъ городовъ всѣхъ остальныхъ губерній нельзя не видѣть разсматриваемыя нами статьи доходовъ въ томъ же самомъ положеніи, что и въ городахъ десяти взятыхъ нами губерній: суммы въ десятки и сотни рублей господствуютъ почти исключительно, не рѣдко мелькаютъ суммы въ нѣсколько рублей; встрѣчается нѣсколько городовъ, почти исключительно, впрочемъ заштатныхъ, въ которыхъ доходовъ съ обѣихъ этихъ статей или покрайней мѣрѣ одной—косвенныхъ налоговъ—не имѣется вовсе [3]). Что касается сборовъ съ недвижимой собственности обывателей, то этого рода сборы прежде всего и тамъ, гдѣ существовали, какъ напр., въ губернскихъ городахъ и указанныхъ уже нами уѣздныхъ, играли не особенно важную роль, какъ источникъ городскихъ доходовъ; въ остальныхъ же городахъ, гдѣ онъ существовалъ—совсѣмъ ничтожную. Данныя объ этомъ сборѣ мы находимъ въ концѣ пятидесятыхъ годовъ въ уѣздныхъ городахъ тридцати губерній; именно въ 98 городахъ; изъ всѣхъ этихъ де-

---

[1]) См. тамъ же, стр. 111—164.

[2]) Шуѣ и Муромѣ владимірской губерніи.

[3]) Такихъ городовъ мы насчитали пятнадцать.

вяноста восьми городовъ только въ семнадцати сборъ съ обывательской недвижимой собственности достигаетъ размѣровъ отъ тысячи до десяти почти тысячъ рублей; во всѣхъ остальныхъ онъ не превышаетъ нѣсколькихъ сотъ рублей, а встрѣчаются и такіе, въ которыхъ этотъ сборъ даетъ городу два, три, много шесть рублей [1]). Уже изъ того факта, что настоящій сборъ введенъ былъ въ уѣздныхъ городахъ не всѣхъ губерній, даже не во всѣхъ и губернскихъ городахъ, можно сдѣлать, думаемъ, болѣе или менѣе безошибочное заключеніе о благосостояніи большинства нашихъ городовъ, ихъ обывателей: намъ кажется, этотъ сборъ не вездѣ введенъ именно потому, что отъ него не надѣялись получать сколько нибудь значительныхъ доходовъ. Иначе трудно себѣ объяснить, почему уже знакомые намъ комитеты, почти исключительной задачей которыхъ было отысканіе новыхъ источниковъ доходовъ, обошли своимъ вниманіемъ этотъ. По размѣрамъ этого сбора въ той сотнѣ городовъ, гдѣ онъ существовалъ, можно думать, что онъ не вездѣ могъ окупать расходы взиманія его. Въ своемъ мѣстѣ мы говорили, что сборы съ недвижимыхъ обывательскихъ имуществъ состояли главнымъ образомъ во взиманіи такъ называемаго оцѣночнаго сбора съ домовъ; понятно, что въ городахъ, гдѣ преобладающими были дома мѣщанъ, отставныхъ солдатъ и солдатокъ и т. п. сборъ этотъ, не превышавшій 2% съ дохода, не могъ давать въ итогѣ сколько нибудь значительной суммы.

Экономическая несостоятельность населенія многихъ городовъ была такова, что оно не только было не въ состояніи удовлетворять различнымъ городскимъ потребностямъ и нуждамъ, но не въ силахъ было выплачивать даже государственныхъ налоговъ; чтобы не разорить его окончательно, правительство должно было согласиться на различнаго рода льготы отъ государственныхъ повинностей [2]). Что касается удовлетворенія чисто городскихъ

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Напр., въ 1829 году жители города Бобруйска, «для приведенія этого города въ приличный видъ», получаютъ льготы: купцы освобождаются «отъ платежа въ казну за право торговли гильдейскихъ повинностей»; а мѣщане—отъ подушныхъ податей. 2 П. С. З. № 3059.

нуждъ и потребностей, то очень и очень многіе изъ городовъ не были въ силахъ удовлетворять ихъ собственными средствами; и правительство то вынуждено было вопервыхъ, установить въ пользу многихъ городовъ, какъ мы видѣли, сборы въ родѣ извѣстнаго процента съ питейнаго акциза, то поступиться собственными доходами; во вторыхъ, должно было допустить такіе сборы, какъ съ предметовъ потребленія, съ привозимымъ товаровъ и т. п.; т. е. въ сущности «внутреннюю пошлину» [1]); и наконецъ, въ третьихъ, независимо отъ всего этого, оно во многихъ отдѣльныхъ случаяхъ вынуждено было выдавать «на содержаніе полиціи и городскаго управленія» пособія изъ государственныхъ доходовъ, «такъ какъ собственные способы этихъ городовъ недостаточны на удовлетвореніе городскихъ надобностей». Этихъ отдѣльныхъ случаевъ оказалось такое почтенное количество, что законодатель нашелся вынужденнымъ внести въ сводъ законовъ общее опредѣленіе по этому предмету. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ говоритъ, что «если будетъ признано совершенно невозможнымъ удовлетворить собственными способами города» такія потребности, какъ отопленіе и освѣщеніе тюремъ [2]), содержаніе тюремныхъ смотрителей [3]); устройство и содержаніе гауптвахтъ, караулень, конюшень и манежей, шлагбаумовъ; отопленіе и освѣщеніе военныхъ библіотекъ, школъ, сборныхъ, учебныхъ и караульныхъ избъ и т. п , наемъ земель подъ лагери и огороды [4]), «то начальникъ губерніи» представляетъ министерству внутр. дѣлъ «о назначеніи городу пособія на сіи потребности изъ

Таким и подобнаго рода льготами обыкновенно пользуется въ теченіи нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ торгово-промышленное населеніе вновь учреждаемыхъ городовъ; постановленій объ этого рода льготахъ мы встрѣчаемъ въ полн. собр. зак. цѣлыя массы. Въ этихъ случаяхъ, впрочемъ, цѣлью законодателя является привлеченіе населенія на новый пунктъ.

[1]) См. «Матеріалы, относ. до нов. общ. устр. гор», т. I, стр. 408—409.

[2]) «Уст. о земск. повин.» (Св. Зак. т. IV), ст. 13, § II, п. д.

[3]) Тамъ же, § III, п. д.

[4]) Тамъ же, § V, пп. а—в. Изъ земскихъ сборовъ отпускались въ пособіе городу деньги и на удовлетвореніе квартирной повинности; напр., въ 1840 г. съ этою цѣлью отпущено Смоленску 4414 р.

земскихъ сборовъ» [1]). И вотъ, на основаніи этой статьи устава гор. хозяйства въ 1858 году городами европейской Россіи получалось на удовлетвореніе только что указанныхъ потребностей изъ государственныхъ земскихъ сборовъ 100987 рублей, которые распредѣлялись между восемьюдесятью однимъ городомъ, такъ что на каждый изъ городовъ среднимъ числомъ приходилось 1245 рублей [2]). Но однимъ этимъ пособіемъ изъ земскихъ сборовъ дѣло не ограничивалось; нѣкоторые города получали еще пособія «изъ казны», занесенныя въ особую рубрику городскихъ доходовъ; такихъ пособій городамъ—губернскимъ и уѣзднымъ, послѣднимъ по преимуществу—казна раздала въ томъ же 1858 году 198978 рублей, распредѣленныхъ между пятнадцатью городами по 13265 рублей среднимъ числомъ на каждый [3]).

Такимъ образомъ несостоятельность городовъ, какъ непосредственный результатъ несостоятельности ихъ населенія, была такова, что законодатель вынужденъ былъ согласиться на удовлетвореніе многихъ изъ нихъ, въ сущности государственныхъ, потреб-

---

на 10 лѣтъ, а въ 1849 г. продолжено еще на 10 л.; 2 П. С. З. № 23568, а также № 21444.

[1]) Уст. о гор. хоз. (Св. Зак. т. XII) ст. 19 по I прод. Св. Зак. Приэтомъ «мѣра пособія опредѣляется мѣстнымъ комитетомъ земскихъ повинностей». Тамъ же, примѣч. и «Уст. о земск. пов.» ст. 46, на основаніи которой этотъ комитетъ «въ правѣ требовать къ себѣ дѣйствующія смѣты городскихъ доходовъ и расходовъ и если не признаетъ необходимости нѣкоторыхъ предназначенныхъ издержекъ, представить вмѣстѣ съ проэктами смѣтъ и раскладокъ земскаго сбора, объ отказѣ въ пособіи или же объ уменьшеніи онаго».

[2]) Большинство городовъ получало по нѣсколько сотъ рублей; по нѣсколько тысячъ получали по преимуществу губернскіе города (изъ нихъ получали—Казань, Вятка, Пермь, Саратовъ, Херсонъ, Симферополь, Чита, Одесса;—послѣдняя получала 33902 рубля). «Обществ. устр. и хоз.» т. II, вѣд. III; лит. А.

[3]) Тамъ же. Этотъ средній выводъ не даетъ надлежащаго понятія о размѣрахъ пособія изъ казны: Одесса получала одна 186630 р; изъ остальныхъ городовъ только четыре получали суммы въ размѣрѣ отъ 1000 до 3100 рублей; всѣ же прочіе по преимуществу по нѣсколько сотъ рублей.

ностей, удовлетвореніе которыхъ имъ же самимъ было возложено на городскіе доходы, изъ государственныхъ доходовъ.

Думаемъ, что скорѣе въ излишествѣ, чѣмъ въ недостаточномъ количествѣ, привели мы факты въ доказательство далеко неблестящаго состоянія нашихъ городовъ почти за весь періодъ господства стараго городоваго положенія, плачевнаго положенія, въ экономическомъ отношеніи, ихъ населенія. Мы не будемъ здѣсь повторять или даже развивать уже сказанное нами о вліяніи экономическаго состоянія населенія городовъ на самый характеръ самоуправленія. Мы укажемъ здѣсь еще на одно обстоятельство, дѣлавшее это вліяніе еще болѣе могущественнымъ. Мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, что всѣ выборныя должностныя лица de jure должны были отправлять свои обязанности безвозмездно и что de facto они получали вознагражденіе за свою службу въ очень рѣдкихъ случаяхъ, въ видѣ исключенія. Фактъ чреватый послѣдствіями. Само собою понятно, что нести, не говоримъ усердно, но покрайней мѣрѣ исправно, болѣе или менѣе сложную службу, требующую и времени, и вниманія хотя бы и въ пользу общества, могъ только человѣкъ на столько экономически обезпеченный, что бы быть въ состояніи, не нарушая своихъ личныхъ интересовъ, не нанося себѣ ущерба въ этомъ отношешеніи, посвятить значительную часть своего труда и времени интересамъ избравшаго его общества. Въ огромномъ большинствѣ нашихъ городовъ, мы видѣли, именно этого то рода людей и не было въ количествѣ, достаточномъ для того, чтобы занимать всѣ выборныя должности; мы видѣли, законодатель въ виду именно этого обстоятельства и вынужденъ былъ сдѣлать многія отступленія отъ общихъ правилъ относительно лицъ, пользовавшихся пассивнымъ правомъ избанія. Отсутствіе такого класса людей въ большинствѣ городовъ было причиной того, что выборныя должности занимались людьми зачастую менѣе чѣмъ средняго уровня состоянія. И эти то люди, добывавшіе средства къ пропитанію непосредственнымъ трудомъ, должны были такъ дорогое для нихъ время посвящать безвозмездно общественной службѣ, прямо въ ущербъ собственнымъ, личнымъ интересамъ. Уже изъ этого только обстоятельства должно было вытекать многое, идущее въ разрѣзъ съ сущностью самоуправленія. Но нужно еще имѣть въ

виду, что и представители состоятельныхъ классовъ городскаго населенія, принимавшихъ непосредственное участіе въ городскомъ управленіи, не смотря на полную возможность, не нанося ущерба собственнымъ интересамъ, безвозмездно отправлять возложенныя на нихъ обществомъ обязанности, какъ мы видѣли не мало тому доказательствъ, вовсе не были усердными ревнителями городскаго самоуправленія, да и не могли ими быть. Для этого мало однихъ «достатковъ»; мало имѣть возможность посвятить трудъ и время общественнымъ интересамъ: нужно желать и умѣть это сдѣлать; нужно относиться къ общественнымъ интересамъ сознательно: нужно умѣть, отличая ихъ отъ личныхъ интересовъ, мирить съ этими послѣдними; нужно понимать ту связь, которая существуетъ между этими двумя категоріями интересовъ; этого мало, необходимо сознавать эти общественные интересы отличными отъ государственныхъ; не смѣшивать ихъ съ послѣдними; нужно умѣть видѣть въ выборномъ представителѣ общества не чиновника, состоящаго на государственной службѣ, а независимаго представителя и блюстителя общественно-городскихъ интересовъ, если не противоположныхъ, то и не всегда тождественныхъ съ правительственными. Для наличности всѣхъ этихъ условій въ средѣ городскаго населенія, пользующагося активнымъ правомъ участія въ управленіи, недостаточно еще одного благосостоянія; необходимо нѣчто большее. Это большее—извѣстная степень умственнаго развитія, образованія; а оно-то въ торгово-промышленномъ населеніи нашихъ городовъ, если выдѣлить отдѣльныя единицы, можно сказать, почти совершенно отсутствовало въ громадномъ большинствѣ нашихъ городовъ. Этотъ несомнѣнный фактъ, могъ бы показаться таковымъ уже просто только судя по степени образованія, умственнаго развитія большинства купечества и мѣщанства въ настоящее время; но мы постараемся всетаки въ подтвержденіе его привести нѣсколько фактовъ по преимуществу статистическаго характера. Прежде всего мы попросимъ читателя припомнить приведенные уже нами отзывы чиновниковъ-ревизоровъ объ умственномъ развитіи гласныхъ и другихъ выборныхъ отъ общества, которые сами себя называли «грамотѣ неумѣющими», «людьми темными». Безграмотность и темнота людей торгово-промышленнаго населенія на-

шихъ городовъ за первую половину настоящаго столѣтія бросается въ глаза уже при взглядѣ только на подписи выборныхъ людей подъ различнаго рода бумагами. Мы пересмотрѣли сотни такихъ подписей выборныхъ городскихъ обществъ ярославской губерніи, одной изъ наиболѣе развитыхъ. По многимъ подписямъ приходится заключить, что авторъ ея грамотенъ лишь настолько, чтобъ подписать свое имя; а что представляютъ, въ большинствѣ случаевъ, самыя бумаги по своему содержанію? Объ ихъ смыслѣ можно лишь догадываться; очевидно, что каждая изъ нихъ составлялась заматерѣлымъ ходакомъ-секретаремъ думы или ратуши, а члены послѣднихъ съ городскимъ головой во главѣ подписывали это произведеніе крючкотворца не только не будучи въ состояніи исправить его, но просто не понимая содержанія. Да и откуда жъ было набраться этимъ «темнымъ» людямъ свѣта, даже еслибъ они и владѣли грамотностью? Они были существеннымъ, въ количественномъ отношеніи, составнымъ элементомъ общества городскаго; элементомъ совершенно уединеннымъ, замкнутымъ ото всѣхъ другихъ слоевъ городскаго общества. Дворянство, составлявшее, какъ мы видѣли, болѣе чѣмъ скромную часть городскаго населенія, относилось свысока даже и къ «именитому» купечеству, а не только къ заурядному торговому человѣку или промышленнику. Оно de facto въ городскомъ управленіи не принимало абсолютно никакого участія. Въ глазахъ большинства городскаго населенія дворянство—нѣчто въ родѣ власти, къ которой нельзя относиться безъ нѣкоторой доли страха. Вѣдь это—контингентъ людей, въ средѣ которыхъ зачастую встрѣчались бывшіе «господа» многихъ изъ купцовъ не послѣдней руки. Чиновничество въ одной своей части—высшей—прямо уже власть, къ которой никакихъ другихъ отношеній, кромѣ отношеній подчиненности и быть не могло; къ другой части чиновническаго міра—мелкому люду—купечество даже средней руки относилось свысока; также относилось оно и къ своему приходскому духовенству. Да существуй, наконецъ, въ средѣ торговыхъ людей и другія отношенія къ этимъ классамъ, едва ли бы они могли чему либо научиться отъ нихъ, позаимствовать хоть какую либо долю умственнаго свѣта. Такимъ образомъ, наше купечество и мѣщанство, оставаясь вполнѣ замкнутымъ, было вполнѣ предо-

ставлено самому себѣ: оно должно было въ собственной средѣ, собственными силами, просвѣщать себя. Оно и просвѣщалось этими средствами: полуграмотные дьячки, отставные солдаты, «черннчки»-начетчицы озаряли свѣтомъ разума по часослову и псалтыри молодое поколѣніе русскаго купечества и мѣщанства. Да другія-то средства едвали и были у нихъ подъ руками: сами они едвали сознавали необходимость въ другихъ средствахъ воспитанія дѣтей своихъ; не могъ создать ихъ и городъ уже по одной этой причинѣ; въ очень скудномъ количествѣ и скуднаго качества создавало ихъ и государство.

Гимназіи въ губернскихъ городахъ появились лишь въ теченіи первой четверти настоящаго столѣтія; въ уѣздныхъ же они и въ настоящее время—очень рѣдкое исключеніе: единственнымъ источникомъ образованія населенія этихъ городовъ кромѣ доморощенныхъ грамотѣевъ—уѣздныя и приходскія училища. При этомъ не забудемъ, что доступъ въ гимназіи дѣтямъ купцовъ и мѣщанъ не совсѣмъ легокъ былъ не въ силу только экономической несостоятельности большинства членовъ этихъ сословій; онъ тормозился ему и тѣмъ, что каждый купецъ или мѣщанинъ, какъ принадлежащій къ податному состоянію, долженъ былъ, прежде чѣмъ помѣстить сына въ гимназію, получить на это согласіе общества, которое рисковало въ этомъ случаѣ лишиться будущаго члена-плательщика. Въ уѣздныя и приходскія училища дѣти всѣхъ сословій могли поступать безпрепятственно. Если опираться только на «Уставъ учебныхъ заведеній, подвѣдомыхъ университетамъ», изданный въ 1804 году, то «въ каждомъ губернскомъ и уѣздномъ городѣ должно быть покрайней мѣрѣ одно уѣздное училище»—а въ большихъ городахъ и по два [1]; что же касается приходскихъ училищъ, то какъ въ губернскихъ, такъ и въ уѣздныхъ городахъ «каждый церковный приходъ или два вмѣстѣ . должны имѣть покрайней мѣрѣ одно приходское училище» [2]. Отсюда можно заключить, что многія уѣздные города наши, судя по количеству приходовъ, должны обладать во всякомъ случаѣ нѣсколькими приходскими училищами,

[1]) 1 П. С. З. № 21501, ст. 83.
[2]) Тамъ же, ст. 118.

кромѣ одного уѣзднаго. Но что могли давать эти училища? Объемъ знаній, даваемыхъ по «уставу» уѣздными училищами своимъ питомцамъ, довольно значителенъ: кромѣ закона Божія и грамматики россійской въ нихъ юношество должно было обучаться русской и всеобщей исторіи, той и другой географіи, ариѳметикѣ и геометріи, физикѣ и естественной исторіи, рисованію, «начальнымъ правиламъ технологіи» и «должностямъ человѣка и гражданина» [1]). Въ училищахъ же приходскихъ «обучаютъ», кромѣ закона Божія и «нравоученія», «чтенію, письму и первымъ дѣйствіямъ ариѳметики», а также и «средствамъ къ предохраненію здоровья» [2]). Понятно, что этотъ объемъ знаній—лишь pia desideria законодателя. Въ уѣздныхъ училищахъ даже и въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, притомъ училищахъ столичныхъ, ни физики, ни естественныхъ наукъ не преподавалось; ни тѣмъ болѣе «должностей человѣка и гражданина» или «правилъ технологіи, имѣющихъ отношеніе къ мѣстному положенію и промышленности»; въ приходскихъ училищахъ все дѣло сводилось къ простой грамотности; но тѣмъ не менѣе училища эти, обучая грамотности, тѣмъ самымъ давали средство къ дальнѣйшему, самостоятельному развитію человѣка; и будь они въ каждомъ городѣ въ достаточномъ количествѣ они не могли бы не отразиться въ извѣстной степени на степени развитія городскаго населенія. Но въ томъ-то и бѣда, что далеко не каждый уѣздный городъ обладалъ училищемъ вообще; встрѣчались города, въ которыхъ не только по училищу на каждый приходъ, но не существовало и одного-то училища на весь городъ. Въ 1825 году въ ста шестидесяти семи уѣздныхъ городахъ европейской Россіи, во все не было ни одного училища ни приходскаго, ни уѣзднаго, ни частнаго [3]); а изъ девяноста восьми заштатныхъ городовъ «учебныя заведенія» существовали лишь въ двадцати двухъ городахъ;

[1]) Тамъ же, ст. 85.

[2]) Тамъ же, ст. 120.

[3]) Эта цифра, какъ и всѣ слѣдующія за 1825 годъ, опредѣлена по «статистич. изображенію» Штера. Говоря объ отсутствіи частныхъ училищъ, мы имѣемъ въ виду училища, существующія съ вѣдома властей.

во всѣхъ же остальныхъ городахъ уѣздныхъ и заштатныхъ существующее число училищъ нисколько, очевидно, не соотвѣтствуетъ числу городскихъ приходовъ: въ огромномъ большинствѣ изъ нихъ обыкновенно по одному училищу, уѣздному или приходскому, рѣшить за отсутствіемъ данныхъ нѣтъ возможности [1]). По нѣскольку учебныхъ заведеній до 1825 году было лишь въ губернскихъ городахъ [2]). Къ сожалѣнію за этотъ періодъ времени, т. е. первую четверть настоящаго столѣтія, мы не имѣемъ никакихъ данныхъ, на основаніи которыхъ можно бы вычислить процентъ учащихся или грамотныхъ въ средѣ городскаго населенія; но уже на основаніи только приведенныхъ нами данныхъ о числѣ «учебныхъ заведеній» можно безошибочно заключить, что процентъ этотъ очень и очень не великъ. Спустя еще почти четверть столѣтія, мы уже имѣемъ данныя для опредѣленія этого процента: «Статистическія таблицы» 1852 года даютъ уже цифру «учебныхъ заведеній», отличая притомъ духовныя отъ свѣтскихъ, и цифру учащихся въ нихъ въ каждомъ городѣ отдѣльно. И въ концѣ сороковыхъ годовъ хотя и въ меньшемъ числѣ, но все таки существовали еще уѣздные города, въ которыхъ не имѣлось ни одного училища [3]); многіе изъ заштатныхъ городовъ все еще не имѣли вовсе училищъ; и во всѣхъ уѣздныхъ и заштатныхъ городахъ, въ которыхъ училища существовали, число ихъ, въ огромномъ большинствѣ не превышало одного [4]). «Статистическія таблицы» 1852 года опредѣляютъ отношеніе учащихся къ неучащимся, не выключая изъ чи-

---

[1]) Думать надо, однако, что въ уѣздныхъ городахъ училища эти по преимуществу—уѣздныя; такъ какъ эти послѣднія содержатся главнымъ образомъ «отъ казны». 1 П. С. З. № 21501, ст. 161. Приходскія же училища содержатся на счетъ приходовъ или «городскаго общества». Тамъ же, ст. 118 и 162.

[2]) «Статист. изображеніе» даетъ цифру «учебныхъ заведеній» вообще въ городѣ, не различая духовныхъ отъ свѣтскихъ, частныхъ отъ общественныхъ и казенныхъ.

[3]) По «статистич. таблицамъ» 1852 г. мы опредѣлили число ихъ въ пятьдесятъ одинъ.

[4]) Всѣхъ «учебныхъ заведеній» въ европейской Россіи и Сибири было 1517. По перечневой таблицѣ о сост. городовъ по 1 мая 1847 г. Статист. табл. 1852 г.

сла первыхъ учащихся въ духовныхъ учебныхъ заведеніяхъ, которыхъ въ данномъ случаѣ вовсе не слѣдуетъ имѣть въ виду, такъ какъ учащіеся въ этихъ учебныхъ заведеніяхъ всѣ принадлежатъ къ одному духовному сословію и притомъ не живущему только въ городахъ, но въ цѣлой губерніи; однако, несмотря на введеніе въ число учащихся городскаго населенія этого, почти посторонняго ему элемента, что въ значительной степени увеличиваетъ процентъ учащихся, этотъ послѣдній все таки очень скроменъ: изъ всего городскаго населенія всей имперіи, не выключая остзейскаго края, число учащихся не достигаетъ четырехъ процентовъ (3,8); если же выкинуть остзейскія губерніи, гдѣ число учащихся значительно больше, чѣмъ въ русскихъ губерніяхъ, а главное, исключить учащихся въ духовныхъ училищахъ которые составляютъ очень часто болѣе половины всѣхъ учащихся въ городахъ отдѣльной губерніи [1]; то приведенный процентъ, и самъ по себѣ уже очень не большей, упадетъ въ значительной мѣрѣ [2]; наконецъ, нельзя игнорировать и того обстоятельства, что таблицы принимали въ расчетъ всѣхъ учащихся во всѣхъ учебныхъ заведеніяхъ столицъ и губернскихъ городовъ, не выключая университетовъ и всякаго рода среднихъ и высшихъ спеціальныхъ учебныхъ заведеній, въ которыя дѣти городскаго населенія въ тѣсномъ смыслѣ слова попадали лишь отдѣльными единицами, въ качествѣ очень рѣдкихъ исключеній [3]; да и эти единицы, разъ попавъ въ подобнаго рода заведенія и кончивъ въ нихъ курсъ, eo ipso исключались изъ сре-

---

[1]) И болѣе половины всѣхъ учащихся изъ городскихъ сословій въ Россіи вообще: учащихся въ духовныхъ училищахъ къ 1847 году состояло 54214 человѣкъ, а въ свѣтскихъ—97440 челов. мужеск. пола. Тамъ же.

[2]) По даннымъ «статистич. таблицъ» мы опредѣлили процентъ учащихся только въ свѣтскихъ училищахъ, включая и женскій полъ въ 2,4 если же исключить учащихся женскаго пола, то процентъ упадетъ до 2.

[3]) Въ 1833 году число учащихся въ гимназіяхъ городскаго сословія составляло 17 проц. изъ общаго числа учащихся. «Воен. стат. сбор.—Россія», стр. 858. Это въ гимназіяхъ; а въ другихъ учебныхъ заведеніяхъ и совсѣмъ не могло быть.

ды податнаго торгово-промышленнаго населенія городовъ, переходили по преимуществу въ служебное сословіе и тѣмъ самымъ становились внѣ всякаго отношенія къ своей бывшей средѣ и ея интересамъ. Если сдѣлать всѣ эти ограниченія, то, думается, мы нисколько не ошибемся, если процентъ учащихся въ средѣ городскаго населенія будемъ считать никакъ не выше двухъ, включая сюда и всѣхъ учащихся по гимназіямъ губернскихъ городовъ, учащихся, составляющихъ опять таки такой контингентъ, который къ городскому населенію, пользующемуся правами активнаго и пассивнаго участія въ городскомъ управленіи, имѣетъ въ первой половинѣ этого столѣтія почти ничтожное отношеніе, такъ какъ учащіеся въ гимназіяхъ за этотъ періодъ времени почти исключительно дѣти дворянъ и чиновниковъ; если исключить еще и этотъ слой учащихся, то процентъ послѣднихъ въ средѣ торгово-промышленнаго городскаго населенія упадетъ уже и гораздо ниже двухъ. Если большое значеніе имѣетъ процентъ учащихся, то не меньшее значеніе имѣетъ и вопросъ о томъ, чему эти послѣдніе учатся. Можно, не рискуя впасть въ преувеличеніе, утверждать, что огромное большинство изъ выясненнаго нами процента учащихся городскаго населенія кончало просто обученіемъ грамотѣ, т. е. умѣньемъ читать и писать кое какъ. Этимъ и кончалось школьное умственное развитіе, если только это можно назвать развитіемъ, молодаго поколѣнія городскаго населенія. Такъ было въ концѣ сороковыхъ годовъ нашего столѣтія. Прогрессъ и въ этомъ отношеніи, разумѣется, имѣлъ мѣсто и черезъ двадцать лѣтъ, въ концѣ шестидесятыхъ годовъ, наканунѣ введенія новаго городоваго положенія, процентъ учащихся увеличился, но, думаемъ, въ очень и очень скромныхъ размѣрахъ; повысилась и самая степень развитія этихъ учащихся, но въ еще болѣе скромныхъ размѣрахъ, чѣмъ число ихъ. Къ 1 января 1869 года въ европейской Россіи (исключая Финляндіи, Польши и Остзейскаго края) и Сибири, именно въ пятидесяти одной губерніи состояло на лицо всѣхъ школъ, какъ государственно-общественныхъ, такъ и частныхъ—болѣе двухъ тысячъ [1]). Такимъ образомъ, въ теченіи двадцати лѣтъ число

[1]) Именно 2223. Мы беремъ только уѣздныя и приходскія учи-

школъ въ городахъ увеличилось почти на тысячу [1]); цифра сама по себѣ уже небольшая, если имѣть въ виду цифру городовъ за это время во первыхъ, и ничтожное количество городскихъ школъ, существовавшихъ до 1847 года, во вторыхъ; уже отсюда можно заключить, что и процентъ учащихся въ средѣ такъ называемыхъ городскихъ сословій увеличился въ эту почти четверть столѣтія неособенно много. Дѣйствительно, если взять общую цифру всѣхъ учащихся изъ дѣтей городскихъ сословій обоего пола—въ гимназіяхъ, уѣздныхъ и приходскихъ училищахъ, притомъ какъ казенныхъ съ общественными, такъ и частныхъ, цифру этихъ учащихся въ европейской Россіи и Сибири, то она составитъ по отношенію къ населенію городскихъ сословій вообще этихъ двухъ частей имперіи ни больше, ни меньше какъ 1,6 процента [2]). Выше мы опредѣлили, что процентъ учащихся изъ городскаго сословія до 1847 года—«гораздо ниже двухъ»; если мы даже доведемъ его только до одного процента, то и тогда окажется, что число учащихся въ теченіи двадцати слишкомъ лѣтъ едва прогрессировало на 0,6 процента.

Что касается до прогрессированья, такъ сказать, интенсивности образованія, его качества; то оно едвали не было, какъ уже замѣчено, еще скромнѣе: наименьшая часть небольшаго процента только что нами опредѣленнаго, училась въ гимназіяхъ и прогимназіяхъ и, наоборотъ, наибольшая—въ приходскихъ школахъ, гдѣ все ученье ограничивалось простою грамотностью [3]).

лища какъ женскія, такъ и мужскія: уѣздныхъ—416; приходскихъ—852; женскихъ втораго разряда и приходскихъ—364 и частныхъ—591. Эти цифры опредѣлены по даннымъ, заключающимся въ «Военно-статистич. сборникѣ»—Россія, стр. 860—869.

[1]) Цифра 1517, которой опредѣлялось количество учебныхъ заведеній къ 1 мая 1847 года содержитъ въ себѣ гимназіи, университеты, корпуса и т. п.; съ другой стороны подъ приходскими училищами до 1869 года разумѣется и находящіяся въ селахъ. Принявъ во вниманіе и то, и другое, думаемъ, цифра увеличенія школъ въ теченіи 20 лѣтъ, взятая нами, болѣе или менѣе вѣрна.

[2]) Данныя объ учащихся этихъ сословій по всѣмъ указаннымъ учебнымъ заведеніямъ мы заимствовали въ томъ же «Воен. Сборн.» стр. 854—868.

[3]) Учащихся въ гимназіяхъ мужскихъ и женскихъ (казенныхъ)

Приэтомъ по отношенію къ учившимся въ гимназіяхъ и теперь имѣло мѣсто тоже явленіе, о которомъ было говорено выше: кончавшіе курсъ въ гимназіяхъ шли дальше—въ университетъ или другое высшее учебное заведеніе, и тѣмъ самымъ изъ рядовъ городскихъ сословій выходили.

Такимъ образомъ, классы, въ рукахъ которыхъ до конца шестидесятыхъ годовъ находилось такъ называемое городское самоуправленіе, по образованію стояли на очень и очень низкой ступени. А между тѣмъ даже та организація городскаго управленія съ которой мы познакомились, требовала извѣстной степени развитія. Огромное большинство—какъ это мы въ своемъ мѣстѣ видѣли уже въ самой дѣйствительности—не въ состояніи было даже приспособиться къ рутинному канцелярскому порядку вещей. Оно его не понимало и не въ состояніи было понять. Что же приходится сказать объ этихъ «правящихъ классахъ» по поводу ихъ сознательнаго отношенія къ самой идеѣ самоуправленія. Какимъ образомъ ждать отъ нихъ горячаго сочувствія къ самоуправленію, дѣятельнаго, а нестрадательнаго отношенія къ нему? Какимъ образомъ эта среда могла въ собственныхъ нѣдрахъ, такъ сказать возсоздать то, чего не создавалъ законъ; какимъ образомъ могла она сохранить въ себѣ самый духъ самоуправленія, его коренныя основанія, не имѣя о нихъ понятія, не будучи способною воспринять и усвоить ихъ? Не забудемъ, что въ 1785 году, когда впервые городское торгово-промышленное населеніе призывалось великой Екатериной къ самоуправленію, массы его еще подвергались одному изъ позорнѣйшихъ наказаній—тѣлесному [1]); подвергались они ему до начала шестидесятыхъ годовъ настоящаго

къ 1 января 1869 года состояло 7437 человѣкъ, что составляло 0,16 проц.; а учащихся въ приходскихъ училищахъ—37835, что составляетъ 0,79 проц., а учащіеся въ уѣздныхъ и приходскихъ училищахъ вмѣстѣ составляли 1,44 процента.

[1]) Жалованная грамота городамъ 1785 года освобождала отъ тѣлеснаго наказанія лишь купцовъ первой и второй гильдіи—ст. 107 и 113. Въ томъ же году Жалован. грамота дворянству постановляла—«тѣлесное наказаніе да не коснется до благороднаго»—ст. 15. Священнослужители освобождены были отъ тѣлеснаго наказанія лишь при императорѣ Александрѣ, въ 1808 году.

столѣтія; не забудемъ и того, что городское самоуправленіе существовало чуть не цѣлое столѣтіе совмѣстно съ такимъ явленіемъ нашего общественно-государственнаго строя, какъ крѣпостное право; не забудемъ, что ряды нашего городскаго сословія зачастую пополнялись изъ крѣпостныхъ крестьянъ. Что могли внести эти новобранцы въ среду городскаго торгово-промышленнаго сословія такого, что оживляло бы жизнь этого сословія, что вливало бы въ него жизненныя силы, которыя одни и могли только возродить чахнувшее городское управленіе? Откуда могли они набраться сами этихъ силъ, употребивъ всѣ свои способности, какими только обладали, на отвоеваніе, всякими правдами и неправдами, личной свободы, единственнымъ путемъ къ которой были деньги? Какимъ образомъ въ нихъ могло зародиться сознаніе объ общественныхъ или вообще какихъ либо интересахъ, кромѣ чисто эгоистическихъ въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова? Допустимъ, что такіе элементы составляли меньшинство въ средѣ торгово-промышленныхъ слоевъ; допустимъ, что въ силу этого ихъ вліяніе не могло быть особенно сильно. Но наши коренные, издавніе представители этой среды, они что могли представлять собою, въ нихъ какія силы могли таиться, необходимыя для живаго существованія самоуправленія? Гдѣ они могли набраться этихъ силъ? Мы видѣли насколько они обладали этими средствами въ настоящемъ; въ своемъ мѣстѣ мы старались характеризовать тѣ условія, среди которыхъ жило и росло это сословіе въ прошломъ [1]). Этого прошлаго, рѣшая вопросъ объ активномъ отношеніи городскаго населенія къ самоуправленію даже въ настоящее время, въ послѣдніе дни его, по нашему глубокому убѣжденію, игнорировать невозможно. Если свѣтила западно-европейской доктрины придаютъ громадное значеніе въ ходѣ развитія средневѣковаго общественно-городскаго строя даже римскимъ традиціямъ, явившимся результатомъ жизни народа, съ которымъ новые народы пришли лишь въ извѣстное столкновеніе, едвали притомъ способные многое понять и усвоить себѣ изъ того, что они встрѣтили при этомъ столкновеніи; то какъ же отрицать зна-

[1]) Устр. и управл. городовъ Россіи, т. I; а также «Наше городское самоуправленіе», стр. 7—11.

ченіе реальнаго прошлаго, которое нашему городскому населенію пришлось переживать въ теченіи очень долгаго времени: котораго не традиціи, а оно само, всѣмъ его реальнымъ бытіемъ въѣлось въ плоть и въ кровь этого населенія. Если мы думаемъ, что одни только преданія о классическомъ городскомъ строѣ были способны вдохнуть въ грубыхъ тевтоновъ тотъ духъ свободы и независимости, который создалъ въ средѣ ихъ свободное бюргерство; то какимъ же образомъ можно отрицать, что дѣйствительное прошлое, которое пришлось пережить нашему городскому населенію, должно было отразиться на духѣ этого населенія? Какъ въ жизни цѣлаго государства прошлое, выражаясь языкомъ одного германскаго публициста, «тащится за нимъ хвостомъ», тѣсно, физіологически связанное съ его настоящимъ, такъ въ жизни отдѣльнаго члена государства этотъ хвостъ играетъ такую же роль. Безполезно рубить его, какъ связанный съ тѣломъ не только физіологически, но вмѣстѣ и психически. А если это такъ, то результатъ воздѣйствія историческаго хвоста на наше городское населеніе долженъ быть діаметрально противоположенъ воздѣйствію его въ западной Европѣ. Традиціи о городскомъ управленіи въ теченіи XVII и XVIII столѣтій въ Россіи должны дать въ результатѣ нѣчто совершенно иное, чѣмъ то, что могли дать традиціи о немъ въ XIII—XV столѣтіяхъ въ западной Европѣ. Тоже самое приходится сказать о вещественномъ, матеріальномъ завѣщаніи этого прошлаго: наше настоящее городовъ не получило въ наслѣдіе отъ своего прошлаго ни того матеріальнаго благосостоянія хотя бы отдѣльныхъ группъ, которое перешло въ наслѣдство западныхъ городовъ, ни того запаса нравственныхъ силъ въ самомъ широкомъ значеніи этого слова, который переданъ европейскому городу въ лицѣ, напр., его университета или вообще «школы». Въ этомъ то и коренятся, на нашъ взглядъ причины того, полнаго апатіи, отношенія нашего торгово-промышленнаго городскаго населенія къ городскому самоуправленію, на которое, какъ мы видѣли, такъ горько жаловались въ первой половинѣ настоящаго столѣтія въ правительственныхъ сферахъ и для характеристики котораго мы, кажется, привели достаточное количество фактовъ. Въ этомъ то прошломъ и лежитъ причина того, что наша городская выборная администрація вполнѣ соот-

вѣтствовала опредѣленію Vivien'a что l'administration est le bras и ничего больше. Наша дума съ ея головой и ратуша до семидесятыхъ годовъ была именно ничѣмъ инымъ какъ «рукой», которою руководила чужая ей, несвязанная съ ней непосредственно голова, роль которой играла не «политическая власть», играющая эту роль у Vivien'a, а мѣстные, исключительно правительственные органы. Да она ничѣмъ инымъ и быть не могла въ силу своего историческаго прошлаго. Среда, изъ которой она выбиралась, не могла ее поддерживать собственными силами, не чувствуя въ этомъ ни малѣйшей необходимости, не сознавая всей важности самоуправленія, не понимая его смысла. О какой же инициативѣ, если это такъ, со стороны городскаго общества или его представителей по отношенію къ самоуправленію могла идти рѣчь? Въ другомъ мѣстѣ мы уже имѣли случай указать, что инициатива въ томъ или другомъ значеніи по отношенію къ городскому самоуправленію въ настоящемъ столѣтіи была [1]) «правительственною инициативою». Другою она и быть не могла: только въ правительственныхъ сферахъ скрывались въ это время люди образованные, люди развитые, понимавшіе всю важность городскаго самоуправленія въ общей цѣпи государственной администраціи. Лучшимъ доказательствомъ этого факта можетъ служить тотъ фактъ, что даже лучшіе представители общества, какъ увидимъ въ своемъ мѣстѣ, въ тѣхъ случаяхъ, когда къ нимъ обращались за мнѣніемъ по различнымъ вопросамъ о самоуправленіи, относились къ дѣлу, какъ люди, видимо, очень мало въ немъ понимающіе; городскіе головы, предводители дворянства въ сороковыхъ годахъ возставали противъ новаго городоваго положенія для Петербурга и Москвы, возставали именно противъ тѣхъ началъ его, которыми расширялась нѣсколько свобода городскаго общества въ дѣлахъ управленія, съуживалась правительственная опека; представители городскаго общества, стоявшіе «у дѣлъ самоуправленія», стремились всѣми доводами доказать все зло ограниченія этой опеки.

Въ виду этого факта стремленія законодателя оживить городское населеніе, возбудить въ немъ интересъ къ дѣлу самоуп-

---

[1]) Устр. и управл. гор. Россіи, т. I, стр. 507.

равленія—совершенно понятны. Но совершенно понятно также, что средства къ достиженію этой цѣли, должны быть прилагаемы къ дѣлу вполнѣ всесторонне, и послѣдовательно, безъ всякихъ отступленій отъ основной, совершенно вѣрной мысли. Къ сожалѣнію, какъ увидимъ, это не всегда такъ было

КНИГА ВТОРАЯ.

Новое городовое положенiе (1846 года) для Петербурга и примѣненiе его къ Москвѣ и Одессѣ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ

«Положенiе объ общественномъ управленiи С.-Петербурга».

ГЛАВА I.

Очеркъ исторiи разработки новаго городоваго положенiя.

Если въ средѣ городскаго общества даже столицъ мы не встрѣчаемъ почти въ теченiи всей первой половины настоящаго столѣтiя ни малѣйшаго проблеска сознанiя о томъ, что строй городскаго управленiя вовсе не соотвѣтствуетъ потребностямъ и условiямъ общественной жизни, то въ правительственныхъ сферахъ это сознанiе, а вмѣстѣ и сознанiе необходимости коренныхъ измѣненiй этого строя, проявлялись еще въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтiя. Первый отдѣлъ предъидущей книги можетъ служить совершенно яснымъ доказательствомъ того, что правительства императоровъ Александра и Николая не видѣли въ городовомъ положенiи 1785 года что либо такое, что слѣдовало бы признавать неприкосновеннымъ; на оборотъ, они прямо считали его во многомъ несостоятельнымъ, требующимъ разработки въ примѣненiи его къ отдѣльнымъ городамъ. Эта разработка городоваго положенiя Екатерины II, его дополненiя и измѣненiя составляютъ предметъ не малыхъ заботъ, многосложной дѣятельности со стороны правительствъ какъ при императорѣ Александрѣ, такъ и при императорѣ Николаѣ. Жалованная грамота 1785 года въ

результатѣ этой дѣятельности изъ несложнаго и скромнаго по объему памятника законодательнаго разрослась ко второй половинѣ настоящаго столѣтія чуть не въ нѣсколько самостоятельныхъ уставовъ и положеній; появилась масса отдѣльныхъ положеній и инструкцій; но все это покоилось на началахъ названной грамоты. Но среди этой дѣятельности правительство не просмотрѣло несостоятельности и нѣкоторыхъ началъ ея. Съ начала двадцатыхъ годовъ оно уже сознавало несостоятельность городоваго положенія и необходимость коренныхъ преобразованій.

Въ 1821 году министерство внутреннихъ дѣлъ, вынуждено было, благодаря разногласію членовъ петербургскаго комитета объ усиленіи городскихъ доходовъ, войдти «въ самыя раздробительныя изслѣдованія» по вопросу о городскомъ хозяйствѣ Петербурга; и въ результатѣ этихъ «изслѣдованій» было то, что министерство вошло въ государственный совѣтъ съ предположеніемъ о необходимости «устроить или преобразовать думу» [1]). Министерство въ этомъ случаѣ лишь отозвалось на мнѣнія комитетовъ о доходахъ и расходахъ Петербурга и Москвы, которые, составивъ проэкты доходовъ и расходовъ столицъ на 1821 годъ, пришли, несмотря на разногласіе въ средствахъ «устройства и преобразованія думы», къ единодушному заключенію о необходимости этого преобразованія. Петербургскій комитетъ, видя главнѣйшій недостатокъ организаціи городскаго самоуправленія въ отсутствіи дворянскаго элемента въ ней, предлагалъ устранить его введеніемъ въ составъ думы особыхъ чиновниковъ «отъ короны», которые замѣнили бы отсутствующихъ представителей дворянства; московскій же комитетъ предлагалъ съ этою цѣлью назначать въ думу особаго «предсѣдателя отъ короны» и двухъ выборныхъ отъ дворянъ «засѣдателей» [2]). Министерство вмѣстѣ съ этими предположеніями комитетовъ представило въ государственный совѣтъ и свои «главныя основанія правилъ», которыми должна была руководиться въ своей дѣятельности новая дума [3]). Основныя

[1]) Варадиновъ, Исторія минист. вн. дѣлъ, ч. II, кн. 2, стр. 134—136.

[2]) Дѣло 1 стола 2 гор. отд. хозяйств. департамента минист. вн. дѣлъ, № 1314, ч. 1.

[3]) Варадиновъ, назв. соч., тамъ же, стр. 136.

положенія этихъ правилъ состояли въ томъ, чтобы, вопервыхъ, предсѣдатель думы назначался правительствомъ; во вторыхъ, въ составъ ея введены были два члена отъ короны съ жалованьемъ отъ города; въ третьихъ, городской голова считался бы лишь «первымъ присутствующимъ по предсѣдателѣ» [1]; самое же сочиненіе новаго городоваго положенія или «полнаго устава» думы предполагалось предоставить коммиссіи составленія законовъ [2]. Со всѣмъ этимъ государственный совѣтъ согласился и, вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ, что городское хозяйство никакими мѣрами правительства не можетъ быть улучшено, если не озаботиться о коренномъ преобразованіи самаго городскаго управленія, неудовлетворяющаго многимъ современнымъ требованіямъ, представилъ на высочайшее усмотрѣніе. Мнѣніе государственнаго совѣта утверждено было императоромъ въ томъ же 1821 году и подверждено еще разъ въ 1823 [3].

Коммиссія законовъ принялась за дѣло. Она рѣшила прежде всего ознакомиться съ организаціей городскаго самоуправленія въ западной Европѣ и съ этой цѣлью «выписала учрежденія по этому вопросу въ главнѣйшихъ столицахъ западной Европы» [4]; ознакомившись съ городскимъ управленіемъ этихъ послѣднихъ, коммиссія составила проэктъ новаго устройства и управленія городовъ. Проэктъ этотъ, къ сожалѣнію намъ незнакомый, оказался, однако, далеко недостигавшимъ цѣли: не смотря на знакомство съ городскимъ управленіемъ главнѣйшихъ городовъ Европы или именно въ силу этаго знакомства коммиссія постаралась поставить въ своемъ проэктѣ новаго городоваго положеніе городскую думу въ такое положеніе, что департаментъ государственной экономіи, куда между прочимъ поступилъ этотъ проэктъ на разсмотрѣніе,

---

[1]) Тоже дѣло, № 1314, ч. I.

[2]) Тамъ же и Варадиновъ, назв. соч., тамъ же, стр. 136.

[3]) Тоже дѣло № 1314, ч. I; и Мулловъ, Историч. обозр. правит. мѣръ по устр. гор. общ. управл., стр. 156. Въ это же самое время комитетъ министровъ, разсматривая вопросъ объ уклоненіи городскаго населенія отъ выборной службы, пришелъ также къ заключенію о необходимости «исправленія неудобствъ въ городскомъ устройствѣ». Тамъ же.

[4]) Тоже дѣло № 1314, ч. I.

нашелъ необходимымъ дать большую власть по крайней мѣрѣ хоть столичнымъ думамъ. [1]) Исходя изъ замѣчаній департамента экономіи, коммиссія законовъ должна была переработать свой проэктъ; но это не суждено было ей. Она была закрыта. Составленный его проэктъ отдали на разсмотрѣніе главноуправляющему II отдѣленіемъ собственной Е И. В. канцеляріи, тайному совѣтнику Балугьянскому [2]). Этотъ одинъ изъ лучшихъ юристовъ того времени нашелъ проэктъ составленный коммиссіей составленія законовъ уже совершенно несостоятельнымъ, а стало быть, и не могущимъ подлежать переработкѣ. Онъ занялся составленіемъ собственнаго проэкта городоваго положенія, который и былъ представленъ имъ въ государственный совѣтъ менѣе чѣмъ черезъ годъ послѣ передачи ему этаго дѣла. И съ этимъ проэктомъ какъ и проэктомъ коммиссіи законовъ мы знакомы только изъ вторыхъ рукъ, въ изложеніи «общихъ видовъ» его, которое мы находимъ въ не разъ уже цитированномъ нами дѣлѣ «о новомъ проэктѣ положенія для городоваго общественнаго устройства въ столицахъ». Эти «общіе виды» иными словами основныя начала проэкта Балугьянскаго состояли въ слѣдующемъ: прежде всего необходимо расширить «власть» городской думы; предоставить ей самой составить и правила счетоводства и наказы «управленіямъ ей предоставленнымъ»; далѣе, слѣдуетъ какъ можно точнѣе опредѣлить отношеніе полиціи къ городскому управленію; уничтожить сроки службы выборныхъ и выбирать послѣднихъ на неопредѣленное время. Къ этому Балугьянскій присоединялъ еще слѣдующія положенія: установить особыя депутатскія собранія для выборовъ; кромѣ городской обывательской книги установить еще особую «градскую книгу», въ которую вносились бы лишь лица, «гражданское общество составляющія»; устранить «недостатокъ» въ законахъ о пріобрѣтеніи правъ городскаго состоянія, о переходѣ изъ одного состоянія въ другое и вообще объ избраніи рода жизни; вмѣстѣ съ этимъ авторъ проэк-

---

[1]) Тамъ же. Онъ рекомендовалъ также изобрѣсти средства для поощренія выборныхъ общества къ отправленію ихъ обязанностей, указавъ, между прочимъ, какъ на одно изъ нихъ, на медали и награды.

[2]) Тамъ же и Мулловъ, назв. соч., стр. 157.

та предлагалъ вмѣсто гильдій установить дѣленіе торгово-промышленнаго городскаго населенія на группы «по торгамъ». Въ 1827 году проэктъ этотъ представленъ былъ его авторомъ въ государственный совѣтъ.

Государственный совѣтъ едва ли придалъ однако серьезное значеніе «видамъ» Балугьянскаго и рѣшилъ разработать новое городовое положеніе для обѣихъ столицъ, не стѣсняясь мнѣніями и соображеніями коммиссій законовъ или Балугьянскаго. Онъ рѣшилъ приэтомъ обратиться къ нѣсколько иному пути при составленіи этого проэкта. На этотъ разъ найдено было нужнымъ обратиться за мнѣніемъ къ представителямъ самаго городскаго общества, ради интересовъ котораго въ сущности вырабатывался новый проэктъ. Все дѣло передано въ министерство внутреннихъ дѣлъ, при которомъ основанъ былъ въ томъ же 1827 году спеціально для разработки проэкта новаго городоваго положенія комитетъ изъ чиновниковъ министерства и чиновниковъ, назначенныхъ военными генералъ-губернаторами Петербурга и Москвы, каждымъ по одному; предсѣдательствовалъ въ этомъ комитетѣ директоръ одного изъ департаментовъ министерства [1]). Комитетъ обязанъ былъ,

[1]) Этотъ комитетъ не слѣдуетъ смѣшивать со спеціальнымъ комитетомъ, учрежденнымъ въ сентябрѣ 1825 года по высочайше утвержд. положенію комитета министровъ «для изысканія способовъ къ улучшенію состоянія городовъ» (1 П. С. З. № 30567); этотъ комитетъ составленъ былъ изъ директора департамента разныхъ податей и сборовъ и «высшихъ чиновниковъ» отъ военнаго вѣдомства (генералъ маіоръ свиты его императорскаго Величества) и министерствъ—внутр. дѣлъ и финансовъ, отъ каждаго по одному. (Тамъ же). Задача этого комитета—совершенно иная, чѣмъ комитета 1827 года. Онъ имѣлъ своей цѣлью не составленіе новаго городоваго положенія, а лишь изысканіе средствъ къ улучшенію «состоянія городовъ» при существующемъ положеніи. Въ данной ему инструкціи ему рекомендовалось заняться слѣдующими вопросами: 1) облегченіемъ перехода людей разнаго званія въ города; 2) «усиленіемъ коренныхъ началъ городскаго существованія», а именно: сосредоточеніемъ ремеслъ въ городахъ, поощреніемъ фабрикъ и рукодѣлій, привлеченіемъ къ жительству въ городахъ дворянъ, учрежденіемъ различныхъ полезныхъ заведеній и т. п.; 3) облегченіемъ полицейской и воинской повинностей, «отвращеніемъ притѣсненій», облегченіемъ городскихъ службъ, нѣкоторой свободой «въ образѣ обстройки»; 4) обезпеченіемъ отъ пожаровъ путемъ

согласно высочайшему повелѣнію, составить проектъ новаго городоваго положенія къ 1 сентября 1828 года; но онъ составилъ его гораздо раньше: 6 февраля 1828 года проэктъ былъ уже представленъ министру, которымъ онъ былъ пересланъ военнымъ генералъ-губернаторамъ столицъ «для разсмотрѣнія и представленія городскимъ головамъ и почетнѣйшимъ изъ гражданъ,» чрезъ посредство которыхъ государственный совѣтъ надѣялся привлечь къ участію въ составленіи новаго проэкта «городское общество и думу». Московскій генералъ-губернаторъ предложилъ полученный имъ проэктъ на разсмотрѣніе московскаго предводителя дворянства «обще съ другими дворянами по собранію» и городскаго головы съ нѣкоторыми первостатейными членами купеческаго сословія. Мнѣнія всѣхъ этихъ лицъ были представлены въ министерство въ томъ же 1828 году; а въ 1829 представлены были въ него петербургскимъ военнымъ генералъ-губернаторомъ и мнѣнія петербургскаго городскаго головы съ гражданами и свое собственное [1]).

застрахованія; 5) прямыми поощреніями путемъ ссудъ, льготъ и т. п.; 6) «распространеніемъ познаній особенно техническихъ»; 7) хорошими торговыми законами. (Архивъ департ. пол. исполн. за 1825 г., № 181. Эта инструкція почти цѣликомъ приведена и у Варадинова, назв. соч., ч. II, кн. 2, стр. 442—443). Найдено было, что этимъ путемъ улучшеніе городовъ будетъ достигнуто скоро и притомъ «безъ значительныхъ издержекъ и предпріятій, по цѣли своей слишкомъ отдаленныхъ» (Варадиновъ, тамъ же, стр. 444). Комитетъ этотъ долженъ былъ потребовать мнѣнія генералъ-губернаторовъ, изъ которыхъ при дѣлѣ мы нашли лишь присланныя (въ апрѣлѣ 1826 года) генералъ-губернаторомъ рязанскимъ, тульскимъ, орловскимъ, тамбовскимъ и воронежскимъ мнѣнія подчиненныхъ ему губернаторовъ. Въ своемъ мѣстѣ мы уже познакомились съ этими мнѣніями. Дѣятельность этого комитета продолжалась лишь до 1828 года, когда составлена была имъ «записка» о его дѣятельности. Съ этого времени онъ распадался постепенно и въ 1831 году, когда онъ былъ закрытъ, онъ состоялъ изъ одного только предсѣдателя своего сенатора Дубенскаго; всѣ члены его изчезли. Варадиновъ, назв. соч., ч. III, кн. I, стр. 381.

[1]) Сначала онъ отвѣтилъ на требованіе министерства отказомъ, ссылаясь на многосложность дѣла; и далъ свое мнѣніе лишь послѣ того какъ государственный совѣтъ въ мартѣ 1829 года постановилъ дѣйствовать какъ можно «поспѣшнѣе» по работамъ о новомъ городскомъ устройствѣ.

Обратимся къ самому проэкту, составленному комитетомъ. [1]) Весь проэктъ распадался на три части, изъ которыхъ первая содержала въ себѣ постановленія «объ управленіи общими городскими доходами и расходами»; вторая—объ управленіи «гильдіями, мѣщанствомъ и цеховыми» и наконецъ, третья, представляла собою наказъ или общія правила, опредѣлявшія права и обязанности учрежденій, устанавливаемыхъ первыми двумя частями проэкта и ихъ отношенія къ военному генералъ-губернатору, «въ главномъ вѣдомствѣ коего состоятъ всѣ градскія общества». Всѣ эти три части проэкта состояли изъ 756 параграфовъ. Мы остановимся лишь на двухъ частяхъ проэкта—первой и послѣдней; вторую, какъ ведущую рѣчь о сословныхъ учрежденіяхъ, мы обходимъ.

Устананавливая въ первой своей части понятіе о городскомъ обществѣ, проэктъ вводитъ въ составъ послѣдняго всѣ сословія городскихъ обывателей, не исключая, стало быть, и дворянъ, участію которыхъ въ городскомъ управленіи, какъ мы видѣли, въ правительственныхъ сферахъ придавали такое огромное значеніе. Вслѣдствіе такого опредѣленія общества, какъ совокупности всѣхъ сословій, городскія собранія проэктъ устанавливаетъ уже не по сословіямъ, а по частямъ города; въ каждомъ такомъ собраніи участвуютъ всѣ живущіе въ данной части города и владѣющіе недвижимой собственностью стоимостью не ниже восьми тысячъ рублей или записанные въ одну изъ купеческихъ гильдій. Эти собранія городскаго общества по частямъ города имѣютъ мѣсто по проэкту лишь для выборовъ такъ называемыхъ депутатовъ городскаго общества, по пяти [2]) отъ каждой части города, или лучше, отъ каждаго собранія городскаго общества: въ депутаты могутъ быть избраны лица всѣхъ сословій при условіи владѣнія ими недвижимою собственностью, цѣнность которой не менѣе

---

[1]) Вся настоящая глава изложена на основаніи трехъ частей дѣла «о новомъ проэктѣ положенія для городоваго общественнаго устройства въ столицахъ»; поэтому мы не будемъ больше дѣлать на него ссылокъ.

[2]) Это число обусловливается числомъ сословій, участвующихъ въ собраніи каждой части города.

двадцати тысячъ рублей серебромъ. Собраніе этихъ депутатовъ и замѣняетъ собою екатерининскую общую думу, дѣйствуя «именемъ всего городскаго общества» и составляя «высшую дирекцію градскаго управленія»; въ качествѣ таковой она завѣдуетъ управленіемъ столицъ [1]), разрѣшая различные «особенные случаи» по этому управленію, составляя «градскую книгу», избирая лицъ, завѣдующихъ этимъ управленіемъ, провѣряя дѣятельность этихъ лицъ и учрежденій.

«Постоянное и непрерывное управленіе городскими дѣлами» подъ наблюденіемъ «высшей дирекціи» проэктъ возлагаетъ на «градскую думу», члены которой избираются изъ всѣхъ сословій собраніемъ депутатовъ [2]), не исключая и предсѣдателя думы, для замѣщенія должности котораго собраніе депутатовъ избираетъ изъ дворянъ или «первостатейныхъ» купцовъ трехъ кандидатовъ, изъ которыхъ предсѣдатель уже назначается императоромъ; остальные члены думы, въ количествѣ десяти человѣкъ, предполагалось избирать такъ: двухъ—изъ дворянъ или разночинцевъ «безсрочно», т. е. пожизненно; восмерыхъ—на срокъ, на три или на одинъ годъ; изъ нихъ двоихъ—изъ дворянъ, троихъ—изъ купечества всѣхъ трехъ гильдій и троихъ—отъ мѣщанъ и цеховыхъ; приэтомъ одинъ изъ трехъ членовъ отъ купечества носитъ особое названіе «главы купечества» и занимаетъ въ думѣ первое, по предсѣдателѣ, мѣсто. Въ нѣкоторыхъ, наиболѣе отдаленныхъ отъ центра города, частяхъ его, проэктъ устанавливаетъ—осуществляя въ этомъ случаѣ мысль высказанную въ государственномъ совѣтѣ—для завѣдыванія «всѣхъ дробностей, къ хозяйственному управленію данной части города относящихся» особыя «частныя управы», составляющія по мнѣнію проэкта лишь отдѣленія думы; но въ качествѣ, однако, низшихъ инстанцій ея [3]). Дума распадается по проэкту, для

---

[1]) Проэктъ составленъ только для Москвы и Петербурга.

[2]) Мы не имѣемъ свѣдѣній, избирало ли депутатское собраніе этихъ членовъ изъ собственнэй среды только или вообще изъ лицъ, участвовавшихъ въ собраніяхъ общества по частямъ города.

[3]) Эти «управы» несомнѣнно заимствованы проэктомъ изъ прусскаго городоваго положенія 1808 года, по которому для завѣдыванья

завѣдыванья отдѣльными отраслями городскаго хозяйства и управленія, на семь экспедицій [1]).

Насколько былъ широкъ объемъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію городской думы, мы къ сожалѣнію не можемъ судить за отсутствіемъ прямаго перечисленія этихъ дѣлъ; но мы можемъ, несмотря на это, составить нѣкоторое понятіе о «власти» проэктированной думы изъ того напр., обстоятельства, что штатъ канцеляріи думы предоставлялся проэктомъ не опредѣленію самой думы, «а благоусмотрѣнію воен. генер. губернатора». Что касается вопроса объ отношеніи городскихъ учрежденій къ генер. губернатору, то онъ опредѣляется третьей частью проэкта, наказомъ, приблизительно такъ: воен. ген. губернаторъ «подвергаетъ отвѣтственности» какъ общегородскія, такъ и сословныя учрежденія. Этимъ опредѣленіемъ проэктъ, вѣроятно, хотѣлъ сказать, что самый вопросъ объ отвѣтственности того или инаго члена того или другаго городскаго учрежденія возбуждается только военнымъ генералъ-губернаторомъ. Возбудивъ вопросъ объ отвѣтственности, военный генералъ-губернаторъ могъ произвести слѣдствіе самъ или назначить для этого особаго чиновника, а въ особенно важныхъ случаяхъ—цѣлую коммиссію изъ гражданскаго губернатора, члена уголовной палаты и губернскаго прокурора; на основаніи произведеннаго изслѣдованія военный генералъ-губернаторъ могъ или прекратить дѣло совсѣмъ, или кончить его выговоромъ обвиняемому, или наконецъ, предать послѣдняго уголовному суду или передать дѣло въ сенатъ.

Такое значеніе власти генералъ-губернатора относительно членовъ городскихъ учрежденій не могло не отразиться, будь проэктъ приведенъ въ исполненіе, на самостоятельности этихъ послѣднихъ. Такимъ образомъ комитетъ, очевидно, отказался отъ мысли, выразившейся, какъ мы видѣли, въ проэктѣ коммиссіи

отдѣльными частями города избирались «представители участка». См. введеніе, стр. 78.

[1]) Эти экспедиціи слѣдующія: 1) экспедиція о доходахъ, 2)—о расходахъ, 3)—объ общественныхъ и хозяйственныхъ дѣлахъ, 4)—экспедиція строительная, 5)—квартирная, 6)—казначейская и 7)—счетная.

законовъ и «видахъ» Балугьянскаго и раздѣлявшейся государственнымъ совѣтомъ; мысли о возможно большемъ расширеніи власти думы. Это во первыхъ. Во вторыхъ, введя въ составъ городскаго общества гражданъ всѣхъ сословій комитетъ сильно умалилъ значеніе этого обстоятельства своимъ постановленіемъ о цензѣ, достигавшемъ такой высокой цифры, какъ двадцать тысячъ рублей. Наконецъ, назначеніе предсѣдателя думы, хотя и изъ числа кандидатовъ, избранныхъ собраніемъ депутатовъ, верховною властью, едва ли соотвѣтствовало уже въ это время существовавшему въ правительственныхъ сферахъ взгляду на значеніе правительственной опеки.

Проэктъ комитета найденъ былъ представителями общества тоже несостоятельнымъ, хотя иной разъ и въ силу такихъ мотивовъ, которыхъ можно было ждать отъ кого угодно, только не отъ представителей общества, ради интересовъ котораго онъ вырабатывался. Какъ это не странно съ нашей точки зрѣнія, лучшій слой городскаго населенія—купечество—Москвы и Петербурга, въ лицѣ своихъ представителей, возстало во всеоружіи доводовъ, на какіе только оно было способно, между прочимъ и противъ тѣхъ положеній проэкта, которыя составители его не безъ основанія считали основными и въ которыхъ и въ настоящее время нельзя не видѣть огромнаго шага впередъ въ развитіи нашего городскаго самоуправленія. Купечество съ рвеніемъ достойнымъ лучшаго дѣла возстало противъ всесословности городскихъ учрежденій по новому проэкту; всесословности вовсе притомъ не проведенной въ проэктѣ сколько нибудь послѣдовательно и строго, какъ это можно видѣть даже и изъ сдѣланнаго нами изложенія его основныхъ началъ.

Московскій городской голова въ намѣреніи проэкта ввести въ составъ городскаго общества и учрежденій, вѣдающихъ его интересы, дворянъ увидѣлъ ни больше, ни меньше какъ посягательство на права, присвоенныя издавна «гражданамъ», т. е. купечеству; посягательство тѣмъ болѣе противное законамъ, что оно противно «разуму» и естественному порядку вещей: «доколѣ существуетъ законъ о раздѣленіи народа на различныя состоянія съ разными правами», говоритъ голова, «и остаются въ своемъ видѣ прочія присутственныя мѣста... до тѣхъ поръ комитету не

было причинъ измѣнять составъ градскаго общества». Авторъ «возраженій» старается доказать, что «особенныхъ дѣлъ, касающихся въ совокупности до всѣхъ сословій», въ городѣ живущихъ, нѣтъ, благодаря именно различію сословій. Кромѣ этихъ общихъ возраженій противъ участія дворянъ въ городскомъ самоуправленіи московскій голова находитъ и болѣе частныя: во первыхъ, доказательство противъ такого участія дворянъ онъ видитъ и въ томъ, что всѣ дворяне или состоятъ на государственной службѣ или живутъ въ своихъ имѣніяхъ; а то и другое не можетъ не парализовать ожидаемую отъ ихъ участія въ городскомъ управленіи пользу; во вторыхъ, дворяне въ Москвѣ владѣютъ не болѣе какъ одной третью всѣхъ домовъ, изъ которыхъ притомъ половина принадлежитъ лицамъ женскаго пола [1]). Въ концѣ концовъ онъ разрѣшаетъ вопросъ объ участіи дворянъ въ городскомъ управленіи слѣдующимъ образомъ: если дворяне и разночинцы находятъ, говоритъ онъ, что городской голова и члены шестигласной думы не хорошо распоряжаются доходами города и хотятъ сами участвовать въ этомъ распоряженіи, то слѣдуетъ только возстановить изчезшую общую думу и для избранія въ нее гласныхъ «всѣмъ настоящимъ городскимъ обывателямъ допустить собираться безъ различія состояній». Петербургскій городской голова съ нѣсколькими представителями купеческаго сословія, находя, что проэктъ вообще излишне стремится къ преобразованіямъ и нововведеніямъ, приходитъ относительно даннаго вопроса почти къ тѣмъ же положеніямъ. И онъ въ привлеченіи дворянства къ управленію видитъ «явное подавленіе правъ купеческаго сословія», могущее повести ко всякаго рода «безпорядкамъ и замѣшательствамъ»; онъ съ полнымъ убѣжденіемъ говоритъ о томъ, что выборъ предсѣдателя «изъ дворянъ токмо—не сомнителенъ», такъ какъ въ проэктѣ все направлено къ облег-

---

[1]) Проскользаетъ и такой аргументъ: «можно думать, что новые члены думы не будутъ управлять доходами и расходами съ такимъ безпристрастіемъ, какъ прежніе, ибо многіе дворяне продолжаютъ военную или гражданскую службу и собственные хозяйствомъ не занимаются». Какъ же они будутъ заниматься городскимъ?

ченію выбора его изъ нихъ и къ затрудненію изъ среды купечества. Петербургскій голова и депутаты видятъ въ новомъ составѣ думы «небывалое совокупленіе разнородныхъ и противоположныхъ сословій,...буквальное копированіе съ палаты депутатовъ во Франціи, «совокупленіе» въ высшей степени вредное у насъ, какъ «по степени образованности низшихъ классовъ людей», такъ и потому, что дворяне въ этомъ случаѣ возьмутъ перевѣсъ и получится «дворянское общество» или.... анархія (?!), «несвойственная нашему народному духу». Вообще, заключаютъ критики «слѣпое подраженіе Франціи и Англіи указываетъ, что весь проэктъ основанъ на одной теоріи».

Если все приведенное до сихъ поръ изъ возраженій купечества противъ проэкта едвали можетъ выдержать самую безобидную критику; если министерство, которому предоставлялась дальнѣйшая разработка проэкта «не могло и не должно было», какъ совершенно справедливо замѣчаетъ авторъ предисловія къ одному оффиціальному изданію матеріаловъ по городскому самоуправленію, «склоняться на сторону этихъ представленій», то не мало исходитъ отъ того же купечества и такихъ возраженій, которыя могли бы выдержать самую серьезную критику и вѣроятно вліяли на дальнѣйшую судьбу проэкта. Къ такимъ возраженіямъ нельзя не отнести, напр., возраженія противъ проэктируемаго способа назначенія предсѣдателя думы, благодаря которому послѣдній, по мнѣнію московскаго городскаго головы, всегда будетъ изъ чиновниковъ; а въ соединеніи службы по выборамъ съ коронной службой тотъ же голова видитъ источникъ такого явленія, какъ «удаленіе безпристрастія въ дѣйствіяхъ депутатовъ, въ числѣ коихъ могутъ оказаться такіе, которые занимаютъ должности въ высшихъ мѣстахъ или находятся подъ непосредственнымъ распоряженіемъ начальника губерніи». Къ такого рода возраженіямъ нельзя не отнести и возраженія какъ московскаго, такъ и петербургскаго купечества противъ «частныхъ управъ», лишь напрасно увеличивающихъ контингентъ выборныхъ должностныхъ лицъ и сумму городскихъ расходовъ; въ данномъ случаѣ купечество возражало вообще, не безъ основанія находя въ новомъ проэктѣ причины опасаться и того и другаго: московскій городской голова высчиталъ, что по новому положенію число служа-

щихъ по выборамъ имѣетъ увеличиться почти на двѣсти чело вѣкъ; а петербургскій опредѣлилъ, что стоимость предполагагаемыхъ по проэкту учрежденій будетъ превышать стоимость существующихъ въ три раза [1]). Представители петербургскаго же купечества не безъ основанія доказывали, что раздѣленіе думы на семь экспедицій и учрежденіе «частныхъ управъ» расплодитъ еще въ большей степени «переписку», чѣмъ она имѣетъ мѣсто въ настоящее время; они же, хотя и не съ надлежащимъ вниманіемъ, остановились на вопросѣ проэктируемаго избранія въ депутаты, именно на цензѣ; они предпочитаютъ существующій порядокъ избранія, благодаря которому въ послѣднемъ одиноково участвуютъ «богатые и бѣдные« [2]). Наконецъ московское купечество находитъ совершенно несообразнымъ съ его привилегіями право военнаго генералъ губернатора дѣлать его представителямъ въ думѣ выговоры, наряжать надъ ними слѣдствіе и т. п.

Не менѣе энергически возсталъ противъ проэкта комитета и московскій предводитель дворянства, мнѣніе у котораго было спрошено военнымъ генер. губернаторомъ. И этотъ представитель того сословія, которое стремятся ввести въ составъ городскаго общества, находитъ это совершенно излишнимъ, почти противоестественнымъ, полагая, что «каждая черта закона, положеннаго въ основаніе нынѣ дѣйствующей думы»—совершенно согласна съ «естественнымъ, столь справедливымъ и правильнымъ правомъ: разсуждать о коммерціи купцу, о помѣстьѣ помѣщику»; онъ находитъ, такимъ образомъ, что, привлекая дворянство къ участію въ городскомъ управленіи, привлекаютъ къ дѣлу людей совершенно чуждыхъ ему. Но представитель сословія, такъ усердно отрицающійся отъ всякаго участія въ городскомъ управленіи, какъ дѣлѣ совершенно чуждомъ ему, высказываетъ однако, по поводу новой организаціи этого чуждаго ему дѣла нѣ-

[1]) Существующія учрежденія обходятся Петербургу въ 86000 р., а новыя имѣютъ обходиться—въ 260000.

[2]) Главнымъ образомъ, впрочемъ, петербургское купечество возстаетъ вообще противъ депутатскихъ собраній, которыя находитъ «у насъ въ Россіи неприложимыми и степени образованности народной несвойственными».

сколько очень резонныхъ замѣчаній; такъ онъ не видитъ въ проэктѣ никакихъ улучшеній, «которые бъ улучшеніе дѣлъ доводили до большаго порядка и кратчайшаго пути»; на оборотъ, онъ находитъ, что въ проэктѣ—«тѣ же дѣла... только разставленныя на другія мѣста неудобныя», и что, благодаря излишне «утонченной раздробительности инстанцій» проэктируемыхъ городскихъ учрежденій и ихъ «многосложности» неизбѣжно «на опытѣ откроется затруднительность и общественная тягость къ ихъ содержанію» [1]). Въ заключеніе авторъ возраженій [2]) категорически склоняется въ пользу существующаго въ городскомъ управленіи порядка вещей, а самый проэктъ находитъ настолько неудобнымъ, что «нѣтъ возможности исправить его пополненіемъ» [3]). Не ме-

---

[1]) Всѣ остальныя возраженія предводителя дворянства носятъ почти курьезный характеръ. Такъ, находя проэктъ «новымъ законоположеніемъ», утверждаетъ, что онъ «разрушаетъ общую законоположительную связь единства между законными инстанціями»; изъ чего уже прямо заключаетъ, что вводимыя имъ «инстанціи» являются какъ бы «инстанціями проэкта иного государства, иного народа»; а причину этого послѣдняго обстоятельства онъ видитъ въ томъ, чего по его мнѣнію ни въ какомъ случаѣ «нельзя поставить на счетъ совершенства проэкта» именно въ томъ, что при составленіи его «много заимствовались законными образцами иноземными».

[2]) Генералъ отъ инфантеріи Обольяниновъ.

[3]) Слѣдуетъ замѣтить, что всѣ подававшіе «мнѣнія» о проэктѣ, находя его несостоятельнымъ, предлагали въ то же время и свои мѣры къ улучшенію городскаго хозяйства и управленія. Такъ, предводитель московскаго дворянства предлагалъ «назначить въ думѣ особливую часть», которая вѣдала бы только одни повинности и въ составъ которой входили бы и депутаты отъ дворянства. Какъ средство искоренить въ купечествѣ «отбывательство» отъ службы онъ предлагаетъ «возбужденіе духа соревнованія по основанію дворянскихъ орденовъ». Если же нужны коренныя измѣненія, то слѣдуетъ, думаетъ предводитель дворянства, возстановить петровскіе магистраты, поставивъ ихъ подъ аппелляцію сената. Московскіе купцы ограничиваются предложеніемъ содержать положеніе 1785 года, «во всей его силѣ и пространствѣ». Петербургское же купечество представило вмѣстѣ съ возраженіями противъ проэкта комитета и свой собственный проэктъ новаго городоваго положенія. Онъ распадается на восемь главъ и семьдесятъ параграфовъ. Возведя шестигласную думу въ одинъ рангъ съ палатами—уголовной и гражданской—петербургскіе комерсанты ни на йоту не измѣнили состава

нѣе сурово отнеслись къ злополучному проэкту и военные генералъ губернаторы: они тоже увидѣли въ немъ только «нарушеніе законовъ» и предпочитали оставить эти послѣдніе во всей ихъ неприкосновенности [1]).

Проэктъ былъ отвергнутъ государственнымъ совѣтомъ вѣроятно не безъ вліянія нѣкоторыхъ изъ только что изложенныхъ возраженій; хотя онъ едва ли могъ быть принятъ уже и въ силу прямаго противорѣчія его тому воззрѣнію на дѣло, котораго держался государственный совѣтъ. Комитетъ учрежденный для составленія этого проэкта сходитъ со сцены. Дѣятельность по преобразованію городскаго управленія, такъ энергически проявлявшаяся три, четыре года, вдругъ замерла, если не считать вспышками ея и не удавшіяся «попытки исправить означенный проэктъ» въ 1837 и 1840 годахъ; неудавшіяся «по недостатку средствъ» [2]). «Попытки» эти дѣлались двумя новыми учрежденіями, организованными при министерствѣ внутр дѣлъ: дѣла спеціальнаго комитета для устройства городовъ учрежденнаго, какъ мы видѣли, въ 1825 году и закрытаго въ 1831 [3]), были переданы министерствомъ вновь организованной при немъ въ 1836 году коммиссіи [4]),

ея; они узаконяли то, что существовало фактически: кромѣ городскаго головы, какъ предсѣдателя, въ составъ думы должно было входить шесть членовъ: четыре отъ купцовъ и по одному отъ мѣщанъ и цеховыхъ. До сознанія необходимости такого учрежденія, какъ общая дума, они не дошли. Ихъ заняла по преимуществу канцелярская сторона дѣла: они заботливо устанавливаютъ число экспедицій думы. Вопросъ объ отношеніи думы къ правительственнымъ органамъ, къ самому обществу, ее избравшему и т. п. вовсе и не затрогивается. Изъ семидесяти параграфовъ проэкта только первыя двѣ главы (или 25 параграфовъ) посвящены организаціи общаго городскаго управленія и функціямъ послѣдняго; остальныя шесть главъ посвящаются управленію сословій купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго. Весь проэктъ—небольше какъ «уродливо подчищенное» положеніе 1785 года на основаніи тѣхъ искаженій его, какія внесены были «практикой».

[1]) Петербургскій военный ген.-губернаторъ проэктъ петербургскихъ купцовъ нашелъ «полезнымъ и прямой надобности соотвѣтствующимъ» и просилъ объ утвержденіи его.

[2]) Мулловъ, назв. соч., стр. 157.

[3]) См. выше, стр. 373, пр. 1.

[4]) Варадиновъ, назв. соч., ч. III, кн. 2, стр. 24 и 702. Она

которой вмѣстѣ съ тѣмъ порученъ былъ и разсмотрѣнный нами проэктъ комитета, который коммиссія и исправила въ 1837 году; но тогдашній министръ, гр. Блудовъ, не утвердилъ его въ этомъ обновленномъ видѣ. Коммиссія 1836 года оказалась «недостаточной для производства съ желаемымъ успѣхомъ и совершенія сего важнаго дѣла» почему и преобразовали ее въ 1840 году «въ коммиссію для устройства разныхъ источниковъ городскаго хозяйства». Эту новую коммиссію постаралиаь вооружить всѣми «способами»: ее снабдили «потребнымъ числомъ» членовъ и чиновниковъ; поставили не въ зависимое положеніе отъ департаментовъ министерства, а на равнѣ съ ними [1]). Эта новая коммиссія просуществовала всего два года, не успѣвъ окончить вновь составленнаго ею проэкта. По выраженію доклада министра она «въ занятіяхъ своихъ не подвигалась», да и не подавала надеждъ на это, такъ какъ чиновники, которыми ее, при учрежденіи, снабдили въ изобиліи, «заняты были другими должностями» и нести службу въ ней обязаны были безвозмездно. Въ 1842 году ее закрыли и дѣло о преобразованіи городовъ было передано во вновь открытое при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутр. дѣлъ «временное отдѣленіе для устройства городскаго хозяйства» [2]). Этому то «временному отдѣленію» уже и удалось въ четырехлѣтній періодъ времени разрѣшить, наконецъ задачу, надъ рѣшеніемъ которой работали чуть не четверть столѣтія. Правда оно рѣшило эту задачу только по отношенію къ одному Петербургу; но и всѣ комитеты и коммиссіи, ему предшествовавшіе, съ самаго начала отказались отъ болѣе широкой постановки задачи. Трудъ

учреждена была 16 февраля и носила названіе коммиссіи «для составленія проэктовъ положеній о доходахъ и расходахъ городовъ».

[1]) 2 П. С. З. № 13801. См. также Варадиновъ, тамъ же, стр. 72—73 и 702.

[2]) 2 П. С. З. № 15432. Оно составлялось изъ тридцати одного чиновника; на содержаніе опредѣлялось 15598 рублей изъ городскихъ доходовъ. Города должны были ежегодно высылать въ министерство на эту цѣль опредѣленную сумму; опредѣленіе размѣра которой зависѣло отъ министерства. Мы говоримъ это на основаніи данныхъ, встрѣченныхъ нами въ ярославск. губерн. архивѣ.

поднятъ былъ не малый. Прежде всего ознакомились съ предшествовавшими проэктами, сличили ихъ съ замѣчаніями на нихъ представителей городскаго общества; извлекли изъ всего этого «сущность». Въ тоже время озаботились собрать всѣ «постановленія правительства» по данному предмету, начиная съ Петра Великаго и наконецъ, что всего важнѣе, рѣшили ознакомиться съ дѣйствительнымъ фактическимъ положеніемъ городскаго самоуправленія. Для этого рѣшено было обревизовать черезъ особыхъ чиновниковъ состояніе городскаго управленія и хозяйства на первый разъ по крайней мѣрѣ въ городахъ нѣкоторыхъ губерній [1]). Въ руководство ревизорамъ отдѣленіемъ составлена была особая инструкція [2]), которой они должны были держаться, производя изслѣдованія на мѣстѣ. Инструкція эта прежде всего опредѣляла цѣль ревизіи, которая должна была состоять въ обнаруженіи недостатковъ и упущеній по городскому управленію, въ установленіи «основаній для полной административной статистики», и въ изысканіи средствъ къ лучшему устройству городскаго управленія. Цѣль эта достигается: «ревизіей общественныхъ учрежденій» и «городской полиціи собственно по хозяйственной части»; составленіемъ «инвентарей недвижимой собственности» города, составленіемъ «статистическихъ и инвентарныхъ описаній»,

---

[1]) Отправлены были ревизоры въ земледѣльческія губерніи—саратовскую и воронежскую; въ мануфактурныя и торговыя—тульскую и ярославскую; отправлены они были въ лифляндскую губернію несомнѣнно ради самобытности ея городскихъ учрежденій, и наконецъ командированы были чиновники для ревизіи въ Тамбовъ, Рязань и Могилевъ. Всѣ эти чиновники были отправлены въ томъ же 1842 году. Варадиновъ, назв. соч., ч. III, кн. 2, стр. 704—705. Затѣмъ такіе же ревизоры посланы были въ тверскую, смоленскую, псковскую, волынскую и витебскую губерніи. Тамъ же, ч. III, кн. 3, стр. 77 и 258. См. также, «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ», т. V, стр. 165.

[2]) Варадиновъ, назв. соч., ч. III, кн. 2, стр. 704. Первая инструкція ревизорамъ-чиновникамъ издана была въ іюнѣ 1842 года подъ именемъ «Инструкціи чиновникамъ, командируемымъ для обозрѣнія городовъ»; но спустя три года (въ маѣ 1845 г.) она издана, въ значительно дополненномъ видѣ, вновь подъ названіемъ «Общей инструкціи чиновникамъ, отряжаемымъ для обозрѣнія городовъ». См. «Сборн. циркул. и инстр. минист. вн. дѣлъ», тамъ же.

подъ которыми разумѣлось описаніе «пространства и расположенія» города, его населенія, построекъ, общественныхъ заведеній, повинностей, управленія, бюджета; и наконецъ, «соображеній о новомъ устройствѣ городовъ»[1]). Только имѣя въ рукахъ данныя по всѣмъ приведеннымъ пунктамъ, данныя точныя, собранныя въ возможно бóльшемъ количествѣ, временное отдѣленіе считало возможнымъ приступить къ работѣ по составленію самаго проэкта новаго городоваго положенія; только опираясь на «полную и подробную статистику», говорится въ планѣ «административной статистики городовъ», составленномъ отдѣленіемъ, «правительственныя соображенія могутъ быть вѣрны, всѣ дѣйствія и распоряженія—тверды и положительны». Безъ данныхъ такой статистики, продолжаетъ тотъ же «планъ»—«нельзя ни приступить къ новому и основательному устройству городскаго общественнаго хозяйства и управленія, ни слѣдить послѣ того за его состояніемъ и дальнѣйшимъ развитіемъ»[2]) Въ силу такого взгляда на вещи отдѣленіе рѣшило главнымъ образомъ на основаніи данныхъ, добытыхъ черезъ ревизоровъ городскаго строя, выработать «статистику городовъ», планъ которой былъ составленъ имъ и утвержденъ министромъ въ августѣ 1843 года[3]). Но ожидать

---

[1]) Подъ соображеніями о новомъ устройствѣ городовъ инструкція разумѣла мѣры къ устройству «городскаго общества и его управленія, общественнаго хозяйства, общественныхъ повинностей и частнаго быта въ городѣ». Вся инструкція состояла изъ сорока пяти параграфовъ; она заключалась нѣсколькими параграфами «общихъ правилъ», въ которыхъ опредѣлялись средства, которыми можетъ пользоваться ревизоръ для выполненія возложенной на него задачи. «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ, т. V. стр. 165—196.

[2]) «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ, т. I, приложенія, стр. 268.

[3]) Въ томъ же году въ восьмой книжкѣ Журн. мин. вн. дѣлъ помѣщено «въ видѣ опыта» статистики городовъ, въ руководство составителямъ ея, «описаніе города Ярославля», которое вошло, въ качествѣ приложенія и такого же «опыта», въ Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ, т. I, прилож., стр, 270—288. По плану статистики городовъ послѣдняя должна была заключить въ себѣ данныя: 1) о пространствѣ и расположеніи города и его земель, 2) о населеніи города, 3) о постройкахъ, 4) о хозяйствѣ городскихъ жителей, 5) объ общественныхъ

осуществленія этого плана было бы слишкомъ долго. Чиновники-ревизоры исполняли возложенное на нихъ порученіе не особенно быстро, да, замѣтимъ кстати, и не особенно удачно [1]). Это дѣло предоставлено было собственному ходу: отдѣльныя статистическія описанія городовъ помѣщались въ спеціальномъ органѣ министерства. Отдѣленіе озаботилось составить себѣ надлежащее понятіе о состояніи городскаго управленія только Петербурга, составленіемъ «положенія» для котораго оно собственно и было занято. Въ теченіи 1843 года оно добилось необходимыхъ данныхъ для этого, получивъ числовыя данныя о составѣ населенія города по сословіямъ, о распредѣленіи недвижимой собственности, о составѣ городскихъ учрежденій, выборныхъ въ нихъ и т. п. [2]). На основаніи этихъ данныхъ въ докладной запискѣ министру, поданной въ 1844 году, отдѣленіе указало на слѣдующія «неудобства въ общественномъ устройствѣ городовъ»: 1) уклоненіе лучшихъ людей какъ отъ участія въ общественныхъ собраніяхъ, такъ и отъ службъ по выборамъ; 2) «разстроенное состояніе городскихъ присутственныхъ мѣстъ». Причины же этихъ «неудобствъ» отдѣленіе видѣло, во первыхъ, въ неточномъ разграниченіи городскаго общества по сословіямъ; во вторыхъ, въ «неопредѣленности правъ» лицъ, участвовавшихъ въ выборахъ, а также въ неопредѣленности порядка производства этихъ послѣднихъ. Выробатывая свой проэктъ, отдѣленіе имѣло въ виду главнымъ образомъ эти «неудобства»,

---

заведеніяхъ (учебныхъ, кредитныхъ, благотворительныхъ и т. п.), 6) объ общественныхъ повинностяхъ, 7) о городовомъ управленіи, 8) объ оборотахъ суммъ общественнаго хозяйства». Тамъ же. стр. 269.

[1]) Мы встрѣчали не мало донесеній этихъ чиновниковъ, изъ которыхъ немыслимо было извлечь почти ничего для статистики. По рубрикѣ «общественное управленіе», напр., у нихъ шла рѣчь почти исключительно о внѣшности городскихъ учрежденій: отсутствіи въ нихъ чистоты, якобы необходимаго помпа и т. п. См. также Варадиновъ, назв. соч., т. III, кн. 3, стр. 87 и сл.

[2]) Эти данныя отчасти получены отъ самой думы, а главнымъ образомъ благодаря ревизіи, произведенной въ 1843 году; результатомъ ревизіи была записка «о состояніи обществ. управленія столичнаго города Петербурга въ 1843 году». Она приложена къ первоначальному проэкту новаго городоваго положенія, составленному отдѣленіемъ. Хоз. деп., 2 гор. Отд., 1 ст., дѣло № 1314, ч. III.

которые и находило необходимымъ устранить во что бы то ни стало. Проэкты, выработанные до него, этихъ «неудобствъ» не устраняли по его мнѣнію, сами страдая ими. Достигнуть же этой цѣли, по мнѣнію составителей докладной записки можно лишь тогда, когда при составленіи проэкта новаго городоваго положенія будетъ имѣться въ виду, что онъ «по существу своему долженъ быть не столько законодательнымъ сколько административнымъ (?), требовать не столько умозрѣнія, сколько практики». Исходя изъ этой мысли, составители рѣшили при составленіи проэкта прежде всего не отступать отъ «началъ» городоваго положенія 1785 года, считая его кореннымъ основаніемъ будущаго городоваго положенія, которое, такимъ образомъ, должно быть ничѣмъ инымъ кахъ только подробнымъ развитіемъ положенія 1785 года и примѣненіемъ его «къ существующимъ обстоятельствамъ времени и мѣста». А примѣнить это «коренное основаніе» къ обстоятельствамъ времени и мѣста авторы будущаго новаго городоваго положенія рѣшили въ виду достиженія слѣдующихъ цѣлей: возвышенія значенія выборовъ въ глазахъ городскаго населенія, въ виду обезпеченія порядка и правильности въ производствѣ самыхъ выборовъ; въ виду уменьшенія выборныхъ должностей, увеличенія ихъ значенія, особенно должности городскаго головы; въ виду достиженія порядка въ городскихъ учрежденіяхъ; въ виду обезпеченія интересовъ казны и самаго городскаго населенія, особенно низшихъ слоевъ его—«податныхъ состояній», въ виду введенія въ эти слои «болѣе единства и связи», наконецъ,—улучшенія быта «рабочаго люда». Вотъ мысли и начала, которыми руководилось отдѣленіе, приступая къ составленію проэкта. Въ апрѣлѣ (седьмаго) 1844 года этотъ проэктъ уже былъ представленъ министру, который представилъ его въ іюнѣ (седьмаго) того же года государственному секретарю. Государственный совѣтъ немедленно утвердилъ «главныя основанія» проэкта; самый же проэктъ возвратилъ въ министерство, уполномочивъ его «устроить» на утвержденныхъ имъ главныхъ началахъ, «всѣ части столичнаго общественнаго управленія».

Эти главныя начала или «основанія для начертанія проэкта объ общественномъ устройствѣ столичнаго города С.-Петербурга» изложены были временнымъ отдѣленіемъ

въ восемнадцати параграфахъ [1]. «Основанія» эти открываются опредѣленіемъ новаго понятія о городскомъ обществѣ, опредѣленіемъ состава этого послѣдняго. Подъ обществомъ понимается совокупность лишь тѣхъ изъ обывателей Петербурга, которые живутъ въ немъ осѣдло [2], входя въ составъ общества или «по праву гражданскаго состоянія» или же—«по праву собственности». Въ силу перваго основанія въ составъ общества городскаго входятъ всѣ тѣ осѣдлые обыватели Петербурга, которые приписаны въ этомъ городѣ и несутъ въ немъ «казенныя подати и повинности», прчисляясь «по закону» къ среднему состоянію людей или къ городскимъ сословіямъ; въ силу же втораго основанія—по праву собственности—къ городскому обществу принадлежатъ всѣ владѣющіе въ предѣлахъ города недвижимой собственностью и несущіе съ ней опредѣленныя повинности въ пользу города и приэтомъ непринадлежащіе къ податнымъ сословіямъ [3]. Такимъ образомъ, въ составъ городскаго общества Петербурга входятъ, во первыхъ, всѣ приписанные къ податнымъ сословіямъ города; во вторыхъ, всѣ владѣющіе въ немъ недвижимой собственностью. И такъ, новое понятіе городскаго общества покоится и на сословномъ началѣ: тотъ, кто не владѣетъ въ городѣ недвижимой собственностью и не приписанъ къ одному изъ податныхъ сословій его, къ обществу городскому ни въ какомъ случаѣ не принадлежитъ, хотя бы и жилъ въ городѣ постоянно, и несъ въ его пользу опредѣленныя повинности. Такіе обыватели «если только они водворились въ столицѣ болѣе или менѣе прочно и имѣютъ особенное значеніе въ городской промышленности» или причисляются «временно» къ одному изъ податныхъ сословій, или составляютъ «от-

---

[1]) Самый проэктъ, составленный по этой канвѣ, состоялъ изъ 271 параграфа.

[2]) Подъ осѣдлыми обывателями «основанія» разумѣютъ тѣхъ изъ городскихъ обывателей, которые «по закону могутъ имѣть и дѣйствительно имѣютъ постоянную осѣдлость въ городѣ». Подъ понятіемъ осѣдлости не слѣдуетъ, однако, разумѣть пребываніе, сопряженное непремѣнно съ владѣніемъ домомъ. Это видно уже изъ дальнѣйшаго опредѣленія состава общества.

[3]) «Основанія», § 1.

дѣльное сословіе»; и въ томъ, и въ другомъ случаѣ они не пользуются ни пассивнымъ, ни активнымъ правами по отношенію къ обще-городскому управленію; а пользуются тѣмъ и другимъ лишь относительно «внутренняго управленія своего сословія». Это—Schutzverwandten прусскаго городоваго положенія. Такого же рода «временное сословіе» составляетъ и весь «рабочій народъ» Петербурга [1]). Сословность проводится и въ организаціи всѣхъ городскихъ учрежденій, вѣдающихъ обще-городское управленіе, которыя можно назвать лишь всесословными; но ни въ какомъ случаѣ не безсловными

Городское общество, получивъ право самоуправленія, избираетъ изъ собственной среды представителей входящихъ въ составъ учрежденій, имѣющихъ стать органами этого самоуправленія; но кто изъ членовъ общества кого и какъ избираетъ? Не каждый членъ городскаго общества, въ его новомъ составѣ, пользуется правомъ избранія активнаго и пассивнаго, а только тотъ, кто удовлетворяетъ особымъ условіямъ, притомъ, совершенно различнымъ относительно пользованія активнымъ и пассивнымъ правами избранія. Правомъ активнаго избранія «основанія» вооружаютъ лишь такого члена городскаго общества, который достигъ возраста не менѣе двадцати-пяти лѣтъ, «пользуется добрымъ именемъ и честною извѣстностью», и владѣетъ наконецъ, капиталомъ поменьшей мѣрѣ въ триста рублей серебромъ [2]). Только удовлетворяющіе этимъ условіямъ пользуются правомъ выбирать въ должности по городскому управленію и «именуются гражданами города» [3]). Что касается гражданъ, пользующихся пассивнымъ правомъ избранія, то они кромѣ принадлежности къ городскому обществу, «честной и безукоризненной» жизни и совершеннолѣтія должны, разумѣется, удовлетворять и условіямъ

---

[1]) Тамъ же, § 2.

[2]) Тамъ же, § 4. Подъ капиталомъ разумѣется собственность всякаго рода, съ которой взимаются казенные сборы.—§ 4 п. С.

[3]) Тамъ же. Женщины передаютъ свой голосъ кому либо изъ гражданъ; представителями малолѣтнихъ являются ихъ опекуны, если только послѣдніе сами принадлежатъ къ гражданамъ города; въ противномъ случаѣ представителей малолѣтнихъ выбираютъ изъ гражданъ сиротскій судъ или дворянская опека.

имущественнымъ; эти то послѣднія условія значительно выше тѣхъ, какія требовались «основаніями» относительно активнаго права избранія: такъ, въ гласные думы можетъ быть выбранъ лишь владѣющій капиталомъ, притомъ не менѣе какъ въ теченіи трехъ лѣтъ, въ объемѣ minimum шестисотъ рублей; а въ предсѣдатели думы или городскіе головы могъ быть избранъ только владѣющій капиталомъ не менѣе пятнадцати тысячъ рублей и не менѣе какъ въ теченіи 10 лѣтъ или пяти, если еще до этого прослуженъ уже полный срокъ въ одной второстепенныхъ общественныхъ должностей. [1])

Всѣ пользующіеся активнымъ правомъ избранія собираюся разъ въ шесть лѣтъ въ такъ называемыя общія собранія для избранія гласныхъ общей думы; приэтомъ, граждане каждаго сословія порознь—въ отдѣльныя собранія не менѣе шести сотъ человѣкъ. [2]). Каждое такое сословное собраніе избираетъ изъ своей среды опредѣленное число гласныхъ [3].) Такимъ образомъ общая дума составляется изъ гласныхъ отъ пяти городскихъ сословій [4]) и, благодаря этому распадается на пять сословныхъ (по составу) отдѣленій, каждое изъ которыхъ собирается отдѣльно; общее собраніе всѣхъ отдѣленій предполагается лишь въ нѣкоторыхъ «особенныхъ случаяхъ» ради ускоренія дѣла [5]). Городская общая дума избираетъ изъ собственной среды думу распорядительную функціи которой—«распорядительная часть» по дѣламъ внутренняго управленія: «распоряженіе собственностью городской общественной казны» подъ вѣдѣніемъ общей думы и «попе-

---

[1]) Тамъ же, § 7.

[2]) Тамъ же, § 6.

[3]) Тамъ же, § 7: на каждыхъ сто избирателей—не болѣе пяти человѣкъ гласныхъ.

[4]) Эти сословія: по «праву состоянія:» 1) мѣщане, т. е. всѣ приписанные къ столицѣ и не принадлежащіе къ остальнымъ сословіямъ этой категоріи; 2) ремесленники вѣчнаго цеха; 3) мѣстные купцы всѣхъ трехъ гильдій; по праву собственности—4) дворяне владѣющіе недвижимой собственностью внутри городской черты и 5) почетные граждане и другія лица неподатнаго состоянія владѣющія такою же собственностью. Тамъ же, § 1.

[5]) Тамъ же, § 7.

чительствомъ правительства—ея главная обязанность». Правомъ быть избраннымъ въ члены распорядительной думы пользуется лишь тотъ изъ членовъ того или другаго сословнаго отдѣленія общей думы, кто владѣетъ не менѣе шести или трехъ (если служилъ въ низшей должности) лѣтъ капиталомъ въ три тысячи рублей. Составъ распорядительной думы, однако, не выборный исключительно: въ него входитъ «особый отвѣтственный чиновникъ», играюшій роль товарища городскаго головы и обязанный непосредственно наблюдать «за канцеляріей и правильностью счетоводства» [1]) Она распадается на два отдѣленія и собирается въ общее присутствіе лишь въ особенно важныхъ случаяхъ [2]). Въ ея вѣдѣніе передается торговая полиція и полиція хозяйственная (сборъ городскихъ доходовъ и присмотръ за городскими имуществами); первая функція отправляется подчиненными распорядительной думѣ органами и учрежденіями [3]). Спеціально для составленія книги городскихъ обывателей остается учрежденное положеніемъ 1785 года городовое депутатское собраніе, которое составляется изъ пяти членовъ: по одному отъ каждаго сословія; предсѣдатель собранія—«депутатъ отъ дворянства». Мы видѣли, что городской голова и гласные общей думы избираются на шестилѣтіе; во всѣ остальныя должности избираются на различные сроки, но не менѣе одного года однако. [4]) Должност-

---

[1]) Тамъ же, § 10.

[2]) Эти отдѣленія: 1) отдѣленіе «общественныхъ дѣлъ,» въ которомъ всегда предсѣдательствуетъ городской голова и которое вѣдаетъ всѣ дѣла по внутреннему управленію» городскаго общества; 2) счетное отдѣленіе, въ которомъ предсѣдательствуетъ товарищъ городскаго головы, т. е. правительственный чиновникъ и которое вѣдаетъ исполнительныя дѣла «казны.» Тамъ же.

[3]) Торговая депутація, береговая контора, смотрители и городскіе старосты. Тамъ же. Послѣднія должности относятся къ разряду нисшихъ и могутъ заниматься всѣми принадлежащими къ городскому обществу; притомъ достигшими лишь 21 года. Члены первыхъ двухъ учрежденій избираются изъ лицъ пользующихся правами активнаго избранія. Эта должность средняго разряда. Высшій разрядъ—городской голова. члены общей и распорядит. думъ, члены депутатскаго собранія. § 14.

[4]) Въ наиболѣе важныхъ случаяхъ предсѣдательствуетъ городской голова. Тамъ же, § 9.

ныхъ лицъ предполагается вознаграждать за труды, но не иначе какъ изъ «общественныхъ складокъ» [1]). Вотъ въ нѣсколькихъ словахъ организація учрежденій обще городскихъ согласно «основаніямъ» проэкта, утвержденнымъ государственнымъ совѣтомъ, каждаго въ отдѣльности. Но «основанія» обошли совершенно вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ этихъ учрежденій другъ къ другу, ограничиваясь по отношенію къ распорядительной думѣ, какъ мы видѣли, лишь замѣчаніемъ, что она состоитъ «подъ вѣдѣніемъ» общей думы. «Привести въ самую точность права и обязанности каждаго присутственнаго мѣста» предоставляется уже проэкту; основанія же проэкта ограничиваются лишь общимъ мѣстомъ, что ни одно изъ «присутственныхъ мѣстъ не должно быть стѣсняемо излишнею и мелочною подчиненностью» [2]). По отношенію къ отдѣльнымъ должностнымъ выборнымъ лицамъ основанія проэкта высказываютъ слѣдующее общее положеніе: «каждой должности нужно дать полную самостоятельность, т. е. объяснить кругъ власти и отвѣтственности такъ точно, чтобы каждое лицо могло дѣйствовать, въ предѣлахъ своей обязанности, твердо и безъ боязни; но въ то же время, зная положительно степень отвѣтственности» [3]).

Но обходя вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ другъ къ другу городскихъ выборныхъ учрежденій, «основанія» не обошли другаго въ высшей степени важнаго вопроса, вопроса объ отношеніи этихъ учрежденій къ правительственнымъ и вопроса о правительственномъ надзорѣ вообще. Этому вопросу посвященъ весь послѣдній, восемнадцатый, параграфъ «основаній.» Какъ общее положеніе, высказывается мысль, что городскія учрежденія «непосредственно подчинены гражданскому губернатору, за тѣмъ военному генер. губернатору и наконецъ—сенату». Дальше говорится, что «они находятся въ главномъ вѣдѣніи министра внутр. дѣлъ.» Теперь дальше: по дѣламъ «казеннымъ» городскія учрежденія обя-

⁵) Тамъ же, § 15.
[1]) Тамъ же, § 16.
[2]) Тамъ же, § 17.
[3]) Тамъ же, § 16.

заны «подчиненіемъ и отчетностью» казенной палатѣ и министерству финансовъ.

Вотъ эти то «основанія», не смотря на то, что самый проэктъ городоваго положенія, на нихъ построенный, былъ отвергнутъ государственнымъ совѣтомъ, были, какъ мы видѣли, утверждены этимъ послѣднимъ и переданы въ министерство внутр. дѣлъ. Министерство въ началѣ 1845 года уже выработало новый проэктъ, который вмѣсто почти трехъ сотъ статей первоначальнаго проэкта состоялъ всего изъ ста пяти статей. Проэктъ этотъ, прежде чѣмъ войдти въ государственный совѣтъ, подвергся разсмотрѣнію, поведшему ко многимъ возраженіямъ и замѣчаніямъ со стороны: министровъ—юстиціи и императорскаго двора—военныхъ генер. губернаторовъ и тайн. совѣтн. Бутурлина.

Со всѣми этими объясненіями и соображеніями проэктъ поступилъ снова въ государств. совѣтъ (соединенные департаменты законовъ и экономіи), который, разсмотрѣвъ ихъ и давъ министерству въ руководство рядъ «основныхъ началъ, возвратилъ его для переработки въ это послѣднее. Рекомендованные министерству «начала» состояли въ слѣдующемъ: 1) выборы должны быть двухстепенными; 2) активное право избранія должно обусловливаться доходомъ не менѣе ста рублей; 3) городской голова избирается на шесть лѣтъ, но чрезъ три года службы долженъ имѣть право просить объ увольненіи; 4) дворянамъ должно предоставить право отказываться отъ званія городскаго головы и другихъ общественныхъ должностей; 5) число гласныхъ общей думы отъ ста до ста пятидесяти человѣкъ отъ каждаго сословія; 6) въ составъ распорядительной думы должно входить: одинъ членъ отъ короны, по три отъ потомственныхъ дворянъ, отъ личныхъ дворянъ и почетныхъ гражданъ, отъ купеческаго сословія и отъ мѣщанъ съ ремесленниками; приэтомъ 7) членъ отъ короны долженъ избираться на три года; 8) распорядительная дума не должна участвовать въ раскладкѣ податей и повинностей [1])

Получивъ проэктъ изъ государственнаго совѣта въ маѣ 1845

[1]) Изъ журн. соедин. дер. закона и экономіи отъ 5 мая 1845 года. Тоже дѣло № 1314, ч. III.

года, министръ въ концѣ сентября того же года представилъ въ это высшее учрежденіе уже новый проэктъ изъ шести главъ и ста тридцати двухъ статей. Въ государственномъ совѣтѣ этотъ новый проэктъ претерпѣлъ не мало измѣненій, хотя по преимуществу въ чисто внѣшнемъ, редакціонномъ отношеніи. Въ этомъ измѣненомъ видѣ проэктъ былъ, наконецъ, 13 февраля 1846 года, утвержденъ высочайшей властью; а двѣнадцать дней спустя данъ былъ «именной указъ сенату» для должнаго исполненія. Повелѣвалось немедленно произвести «по соглашенію министра внутр. дѣлъ съ С. Петербургскимъ военнымъ генер. губернаторомъ, городскіе въ С. Петербургской столицѣ общественные выборы и открыть присутственныя мѣста по новому ихъ образованію»; для введенія новаго порядка повелѣвается учредить особую временную коммиссію, состоящую «подъ ближайшимъ наблюденіемъ» министра внутр. дѣлъ, которому предоставлено въ случаѣ необходимости испрашивать, черезъ комитетъ министровъ, высочайшія повелѣнія [1]).

Едва успѣло появиться на свѣтъ божій новое положеніе, какъ въ министерство посыпались, въ формѣ «записокъ» и «прошеній», возраженія противъ него со стороны торговаго населенія столицы и военнаго генер. губернатора, главнымъ образомъ перваго. Уже въ апрѣлѣ 1846 года въ министерство подается мѣстными купцами «записка» по поводу новаго положенія, а въ іюнѣ того же года «депутаты отъ петербургскаго купеческаго общества» подаютъ министру внутр. дѣлъ уже прошеніе прямо о ходатайствѣ передъ императоромъ возстановить «прежній по-

---

[1]) 2. П. С. З. № 19721. Временная коммиссія—подъ предсѣдательствомъ петербургскаго гражданскаго губернатора—составлена изъ петербургскаго уѣзднаго предводителя дворянства, городскаго головы и чиновниковъ отъ министерства внутр. дѣлъ и военнаго генер. губернатора. По проэкту министерства предводитель дворянства не входилъ въ составъ этой коммиссіи. 3 мая того же 1846 года утвержденъ штатъ канцеляріи этой коммиссіи. Въ составъ коммиссіи входилъ и, такъ много поработавшій надъ составленіемъ проэктовъ, Н. А. Милютинъ, бывшій въ то время начальникомъ временнаго отдѣленія хоз. деп—та мин. вр. дѣлъ. См. Журн. мин. вн. дѣлъ, за 1846 г., ч. XIV; стр. 410.

рядокъ.» Купцы увидѣли въ новомъ положенiи что то для себя ужасное, грозящее лишить ихъ всякихъ правъ и привилегiй; они особенно напуганы тѣмъ, что дворяне вошли въ составъ городскаго общества, что изъ нихъ можетъ быть выбираемъ городской голова, являясь въ роли котораго, дворянинъ будетъ вѣдать, напр., суммы, въ образованiи которыхъ дворяне вовсе не участвуютъ («добровольныя складки»). Въ составленiи списковъ кандидатовъ въ гласные и другiя выборныя должности они увидѣли нѣчто, могущее «возродить между торгующими неудовольствiе, вражду, мщенiе», а затѣмъ причинить «раззоренiе и гибель многимъ семействамъ». Этотъ способъ избранiя, думаютъ они, можетъ погубить кредитъ, эту—«душу торговли»; выборщики, говорятъ они, будутъ поставлены «въ двухъ крайностяхъ»: или идти противъ совѣсти, или идти по совѣсти, «выразить неодобренiе противъ лица, отъ котораго зависитъ весь кредитъ его и всѣ его дѣла и благосостоянiе и затѣмъ ждать преслѣдованiя и раззоренiя». Въ виду такихъ ужасовъ купцы, умоляющiе государя «осчастливить ихъ всемилостивѣйшимъ вниманiемъ къ настоящему положенiю ихъ, милосердо дозволить имъ производить выборы на прежнемъ основанiи.... отдѣлить ихъ отъ зависимости отъ распорядительной думы, дабы.... подобно другимъ сословiямъ Россiи, управляясь, защищаясь и судясь себѣ равными, сохранили существованiе свое въ нераздѣльномъ мирномъ и дружелюбномъ, безъ влiянiя другихъ состоянiй, не платящихъ торговыхъ повинностей, единствѣ и могли.... распространять и увеличивать торговлю и тѣмъ, по мѣрѣ силъ, доставлять изобилiе и богатство вселюбезнѣйшему отечеству». Вопросъ поставленъ рѣзко. Министръ пригласилъ подателей записки къ себѣ для личныхъ объясненiй. Результатомъ этихъ объясненiй была «дополнительная записка», въ которой купцы силятся доказать, что дворяне не входятъ въ составъ общества городскаго, что «названiе гражданъ» относится только къ торгово-промышленному населенiю города; возстаютъ противъ подчиненiя распорядительной думѣ, какъ чего то для нихъ, купцовъ, оскорбительнаго, такъ какъ дума эта не есть, какъ губернское начальство, «общая въ губернiи власть.» Въ этой запискѣ еще болѣе слезно молятъ о невведенiи новыхъ порядковъ, молятъ объ этомъ, какъ о наградѣ за то, что купечество «въ простотѣ серд-

ца и съ вѣрноподданническою откровенностью мыслитъ», что оно «всегда содѣйствовало ожиданіямъ государей и отечества доставленіемъ всего въ довольствѣ и изобиліи; содѣйствовало къ пользамъ другихъ состояній изобильными платежами за труды и работы, черезъ что многіе мильоны крестьянъ, дворовыхъ людей, отставныхъ нижнихъ воинскихъ чиновъ и гражданскихъ служителей и рабочихъ людей пріобрѣтали содержаніе съ семействами своими, оплачивали исправно подати, оброки и повинности и достигали сами изобилія и богатства,... вступали въ торговлю и отличными дѣйствіями удостоивались вниманія правительства»... Указывая на эти громадныя заслуги царю и отечеству, петербургское купечество слезно молило не вводить новаго положенія и тѣмъ не лишать его того, «что имѣютъ духовенство, дворянство и даже сельское сословіе»—сословныхъ правъ. Министерство рѣшило эти ламентаціи купечества «имѣть въ виду при составленіи штатовъ и инструкцій.» Возраженіе военнаго генер. губернатора лишь ограничивалось энергическимъ протестомъ противъ величины жалованья выборнымъ должностнымъ лицамъ, особенно городскому головѣ [1]).

«Новое положеніе объ общественномъ управленіи С.-Петербурга», изданное въ февралѣ 1846 года, состояло изъ пяти главъ и ста десяти статей; въ сводъ законовъ изданія 1857 года оно вошло уже вовсе не въ этомъ видѣ; «особенное учрежденіе С.-петербургскаго городскаго общественнаго управленія» здѣсь дѣлится уже всего на двѣ главы и сорокъ одну статью (4468—4508 ст. т. II, ч. I). Но это измѣненіе совершено не путемъ законодательнымъ, а чисто кодификаціоннымъ, и потому не коснулось существа положенія, его основныхъ началъ, а лишь его внѣшней стороны, редакціи. Во второй томъ свода вошли лишь первыя двѣ главы положенія 1846 года: «о составѣ, предметахъ и образѣ дѣйствія общественнаго управленія» и «о порядкѣ замѣщенія должностей по общественному управленію»; вторая глава, впрочемъ, вошла не вся, а лишь первыми восемью статьями своими; остальныя же статьи второй главы и главы—третья, четвертая и пятая помѣщены въ другихъ томахъ свода. Такъ,

[1]) Тоже дѣло № 1314, ч. IV.

не вошедшія во второй томъ статьи второй главы положенія и главы третья и пятая вошли въ третій томъ свода, въ качествѣ приложенія къ статьѣ 302 устава о службѣ по выборамъ; глава же четвертая распредѣлилась по двумъ томамъ свода: постановленіе о цехахъ наемныхъ служителей и рабочихъ вошли въ девятый томъ свода въ видѣ приложенія къ статьѣ 2181 «законовъ о состояніяхъ»; постановленія же о ремесленныхъ цэхахъ— въ одиннадцатый томъ, именно въ уставъ ремесленный. Городовое положеніе 1846 года претерпѣвало нѣкоторыя измѣненія уже вслѣдъ за изданіемъ его и послѣ 1857 года, года послѣдняго изданія свода законовъ. А двѣнадцать лѣтъ спустя въ 1859 году, по инииціативѣ петербургскаго военнаго генерала губернатора возникъ вопросъ «объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ нѣкоторыхъ частныхъ правилъ положенія 1846 года», по преимуществу относительно инструкцій изданныхъ, въ руководство городскимъ учрежденіямъ, въ теченіи этого пятнадцатилѣтняго періода времени [1]). Военный генералъ губернаторъ (ген. адъютантъ Игнатьевъ) вошелъ съ запиской на высочайшее имя; по разсмотрѣніи ея въ совѣтѣ министровъ, императоръ повелѣлъ министру внутр. дѣлъ внести въ комитетъ министровъ «всѣ инструкціи, которыя съ 1846 года были изданы для руководства петербургской думы» съ «заключеніемъ» военнаго генерала губернатора; комитетъ министровъ долженъ былъ рѣшить, «въ присутствіи военнаго ген. губернатора», вопросъ о пересмотрѣ положенія 1846 года уже «законодательнымъ порядкомъ». Комитетъ министровъ, рѣшая такъ поставленный ему вопросъ, нашелъ, что мнѣніе его въ данномъ случаѣ должно касаться «двухъ предметовъ»: во первыхъ, соотвѣтствуютъ ли начала положенія 1846 года «основнымъ правиламъ нашего законодательства, опредѣляющимъ пространство дѣйствія каждаго управленія, связь его въ общемъ кругѣ государственнаго устройства и подчиненность высшимъ властямъ и учрежденіямъ»; а вовторыхъ, «въ какой мѣрѣ полезно помяну-

---

[1]) Весь нижеслѣдующій очеркъ изложенъ на основаніи печатной «записки управляющаго министерствомъ внутр. дѣлъ объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ нѣкоторыхъ частныхъ правилъ общественнаго управленія въ Петербургѣ».

тое положеніе для петербургскаго общественнаго управленія»? По послѣднему предмету комитетъ единогласно дать утвердительный отвѣтъ; по первому же меньшинство его отвѣчало отрицательно, найдя въ положеніи 1846 года, что-то «противное основнымъ началамъ государственныхъ постановленій или же указанному въ нихъ общему порядку благоустройства». Большинство членовъ комитета министровъ съ предсѣдателемъ во главѣ «не нашло уважительныхъ причинъ къ пересмотру или измѣненію въ чемъ либо главныхъ основаній» положенія 1846 года; рѣшено было только «дать установленный въ законахъ ходъ» нѣсколькимъ предположеніямъ военнаго ген. губернатора, касавшимся лишь «измѣненія или дополненія нѣкоторыхъ частныхъ правилъ положенія», между прочимъ—положенія о «наемныхъ служителяхъ и рабочихъ» и вопроса объ окончательномъ рѣшеніи разногласія между общей и распорядительной думами [1]. Въ началѣ октября 1861 года эти «предположенія» военнаго генералъ-губернатора, съ собственными «соображеніями», представлены были министромъ внутр. дѣлъ въ государственный совѣтъ, соединенные департаменты котораго—законовъ и экономіи—и измѣнили нѣсколько статей городоваго положенія 1846 года [2].

ГЛАВА II.

Городское самоуправленіе по положенію 1846 года.

Приступая къ изученію новаго городоваго положенія, мы начнемъ его, какъ это дѣлали до сихъ поръ съ ознакомленія съ составомъ городскаго общества.

I. Городовое положеніе 1846 года нигдѣ не опредѣляетъ прямо новаго понятія городскаго общества, состава его [3].

---

[1]) «Записка», стр. 1—3.

[2]) Журн. гос. совѣта, 15 дек. 1861 г., № 88.

[3]) Въ обоихъ проэктахъ министерства, не утвержденныхъ государственнымъ совѣтомъ, составъ общества прямо опредѣлялся въ первой главѣ—«о состояніи петербургскаго городскаго общества».

Поэтому, опредѣлить составъ петербургскаго городскаго общества можно лишь косвеннымъ путемъ. Это можно сдѣлать, опредѣливъ, кто участвуетъ въ избраніи должностныхъ лицъ, составляющихъ, въ совокупности, «общественное управленіе, общее для всего общества». Само собою разумѣется, что такое учрежденіе, какъ общая дума которая, по выраженію законодателя «представляетъ собою городское общество»[1]), составляется путемъ выбора членовъ ея отъ «всего общества»; опредѣливъ кто выбираетъ членовъ общей думы, мы вмѣстѣ опредѣлимъ и кто составляетъ городское общество.

Въ выборѣ гласныхъ общей думы участвуютъ пять сословій, составляющихъ городское общество; а именно: 1) потомственные дворяне, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью; 2) личные дворяне, почетные граждане и разночинцы также при условіи владѣнія этимъ родомъ собственности; 3) купцы всѣхъ гильдій; 4) незаписанные въ цэхи мѣщане и наконецъ, 5) входящіе въ вѣчные ремесленные цэхи [2]). Всматриваясь въ эти части городскаго общества ближе, мы увидимъ, что первые два слоя общества—потомственные дворяне и дворяне личные вмѣстѣ съ почетными гражданами и разночинцами своимъ основаніемъ принадлежности къ обществу имѣютъ только владѣніе недвижимой собственностью въ чертѣ города; остальныя же три класса—купцы, мѣщане и цэховые ремесленники—несомнѣнно входятъ въ составъ общества въ силу инаго основанія; отъ нихъ вовсе не требуется обладанія недвижимой собственностью, достаточно одной принадлежности ихъ къ податному сословію. Такимъ образомъ, всѣ члены городскаго общества распадаются съ точки зрѣнія основанія ихъ принадлежности къ обществу, на двѣ категоріи; къ одной принадлежатъ тѣ, которые входятъ въ составъ общества въ силу факта владѣнія недвижимымъ имуществомъ; къ другой—тѣ, которые входятъ въ

---

[1]) «Особенное учрежденіе с.-петербургскаго городскаго управленія». Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4475.

[2]) Правила о выбор. по обществ. управленію С.-Петербурга (Св. Зак., т. III, уст. о сл. по выбор., приложеніе къ ст. 302), ст. 5 и особ. учр. петерб. гор. упр., ст. 4474.

него въ силу только принадлежности ихъ къ опредѣленному податному состоянію. Другими словами, городовое положеніе 1846 года удержало тѣ основанія принадлежности къ городскому обществу, которыя были, какъ мы видѣли, установлены «временнымъ отдѣленіемъ» въ самомъ началѣ его дѣятельности; т. е., собственность лица или его состояніе. Въ инструкціи городскому депутатскому собранію уже прямо говорится, что «городскіе обыватели причисляются къ городскому обществу или по состоянію своему или по недвижимой собственности; по состоянію—мѣстные купцы, мѣщане и цэховые ремесленники, по недвижимой собственности—потомственные и личные дворяне, почетные граждане и разночинцы [1]). Благодаря этому дворяне, какъ потомственные, такъ и личные, если не владѣли недвижимой собственностью—въ составъ городскаго общества могли входить лишь въ томъ случаѣ, если производили торговлю въ городѣ «по купеческимъ свидѣтельствамъ» и входили въ среду именно купеческаго сословія, будучи вписываемы, покрайней мѣрѣ въ ту же часть городской обывательской книги, въ которую вносились лица этого сословія [2]). Составители новаго городоваго положенія не хотѣли ограничиться, только простымъ повтореніемъ постановленія городоваго положенія 1785 года «о настоящихъ городовыхъ обывателяхъ» постановленія, въ силу котораго дворяне, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью, также входили, какъ мы не разъ уже говорили объ этомъ, въ составъ городскаго общества; понятно, почему не хотѣли они ограничиться этимъ: мы видѣли,

---

[1]) «Сборникъ постановленій по С.-Петербургскому общественному управленію», Сводъ инструкцій, ст. 207—209. Къ разночинцамъ относятъ лицъ, непринадлежащихъ ни къ дворянамъ, ни къ почетнымъ гражданамъ: ученыхъ, художниковъ и т. п., прим. 2 къ ст. 209. Высочайше учрежденная коммиссія для введенія новаго городоваго положенія опредѣлила подъ разночинцами разумѣть «тѣ только лица, которыя, не получивъ еще ни личнаго дворянства, ни почетнаго гражданства, по своему положенію въ обществѣ могутъ считаться въ равной съ ними степени». Журн. коммиссіи за 20 апрѣля 1846 года.

[2]) Св. инстр., примѣчаніе къ ст. 212. Городская обывательская книга дѣлилась на пять рубрикъ по числу указанныхъ въ текстѣ сословій. Тамъ же.

что въ дѣйствительности дворяне собственники въ составъ городскаго общества не входили и опредѣленіе положенія 1785 года о настоящихъ обывателяхъ потеряло свою силу, перестало пониматься, если можно такъ выразиться; повторять его было бы безполезно; необходимо было перечислить, кто именно изъ владѣющихъ собственностью входитъ въ составъ городскаго общества. Мы видѣли, какъ возставало купечество противъ введенія въ городское общество дворянскаго элемента; оно старалось доказать, что это идетъ въ разрѣзъ съ основными началами жалованной грамоты городамъ. Еще по поводу проэкта составленнаго комитетомъ 1827 года московскій городской голова доказывалъ, ссылаясь на 80 и 81 статьи положенія 1785 года, что подъ городскимъ обществомъ слѣдуетъ разумѣть лишь совокупность «средняго рода людей», людей исключительно торгово—промышленнаго класса; онъ ссылался для подтвержденія этого положенія даже на регламентъ Петра Великаго главному магистрату; онъ совершенно обходилъ постановленіе грамоты о настоящихъ обывателяхъ и ссылался лишь на тѣ статьи ея, которыми дворяне, въ силу «достоинства» своего освобождаются отъ службы по выборамъ. Мы видѣли, что петербургское купечество видѣло въ этомъ нововведеніи просто причину анархіи въ будущемъ [1]. Отсюда понятно, что не только недостаточно было сослаться на статьи положенія 1785 года о настоящихъ обывателяхъ, но недостаточно было даже внести положеніе о дворянахъ въ томъ его видѣ, въ какомъ оно внесено въ городовое положеніе 1785 года; нужно было доказать, что это положеніе не есть «совершенно новое

[1]) Въ своихъ возраженіяхъ на первый проэктъ, составленный «временнымъ отдѣленіемъ», князь А. С. Меньшиковъ доказывалъ, что заставлять дворянъ участвовать въ городскомъ управленіи значитъ возложить на нихъ третью повинность (первыя двѣ—службы по губерніи и по уѣзду). А тайный совѣтн. Бутурлинъ находилъ «предполагаемое смѣшеніе всѣхъ сословій» просто несообразнымъ «съ монархическимъ бытомъ нашего государства»; такъ какъ въ силу права думы лишать членовъ городскаго общества «дворянинъ можетъ быть опороченъ ею, а потомъ такой опозоренный» ею членъ дворянства можетъ быть избранъ предводителемъ послѣдняго. Дѣло о состав. проэкта, № 1314, ч. III.

законоположеніе», противное содержанію учрежденія о губерніяхъ, жалованнымъ грамотамъ городамъ и дворянству. Дѣйствительно составители проэкта и поставили себѣ, между прочимъ, цѣлью доказать это: въ апрѣлѣ 1845 года покойный Н. А. Милютинъ составилъ цѣлую записку «о возстановленіи правъ дворянъ на участіе въ общественномъ управленіи Петербурга». Онъ доказываетъ, ссылаясь на цѣлый рядъ статей положенія 1785 года [1]), что дворяне «никогда не были исключены изъ права участвовать въ обществѣ городскомъ и что если это произошло въ дѣйствительности, то «единственно отъ неточнаго исполненія закона, отъ ложнаго направленія, даннаго этому закону»; доказываетъ, что городская дума представляла и по положенію 1785 года «интересы всѣхъ обывателей, независимо отъ сословій», интересы которыхъ вѣдались магистратами; и что только по мѣрѣ постепеннаго обращенія думы въ учрежденіе, вѣдающее «казенныя дѣла», высшія сословія не могли уже принимать въ ней участія, такъ какъ дѣла эти касались исключительно податныхъ сословій. Теперь же, когда дума измѣняетъ свой характеръ, являясь органомъ общественныхъ интересовъ, участіе въ ней дворянъ становится особенно важнымъ для «возстановленія истиннаго значенія ея»; будучи совершенно «законнымъ» въ смыслѣ полнаго согласія его съ постановленіями положенія 1785 года, это постановленіе, доказываетъ авторъ записки, въ то же время и совершенно справедливо, такъ какъ дворянство, владѣющее въ городѣ недвижимымъ имуществомъ, несетъ, въ пользу города, тягость оцѣночнаго сбора. Дальше, какъ мы уже видѣли въ своемъ мѣстѣ [2]), доказывается и польза этого участія дворянъ въ городскомъ самоуправленіи, какъ для городскаго общества, такъ и для самаго правительства, благодаря устраненію сильнаго влія-

---

[1]) Статьи—63 и ея толкованіе: опредѣленіе настоящихъ обывателей; 77—опредѣленіе городовыхъ обывателей, къ которымъ относятся и «всѣ домы въ городѣ имѣющіе»; 157, по которой въ составъ общей думы входятъ и представители отъ настоящихъ городовыхъ обывателей и наконецъ, 165, по которой представители ихъ входятъ и въ составъ шестигласной думы.

[2]) См. выше, стр. 280.

нія чиновничьяго элемента. Въ заключеніе, авторъ старается доказать, что, получивъ право участвовать въ городскомъ самоуправленіи, дворянство нисколько этимъ не унижается.

Въ этомъ то нападеніи на участіе дворянства въ городскомъ самоуправленіи съ одной стороны, какъ на что то противозаконное, въ стремленіи доказать, на оборотъ его полную законность съ другой и слѣдуетъ, намъ кажется, видѣть причину того, что введеніе новаго элемента въ составъ городскаго общества совершилось именно тѣмъ, а не другимъ путемъ; состоялось въ формѣ простаго, по существу своему, возстановленія положенія жалованной грамоты «о настояшнхъ городскихъ обывателяхъ». Этимъ, а вмѣстѣ и желаніемъ остаться во чтобы то нистало въ полномъ согласіи съ сословной организацій, по своду законовъ, населенія Россіи и обусловливается составъ и самая организація городскихъ обывателей: взять за основаніе принадлежности къ городскому обществу исключительно фактъ владѣнія недвижимой собственностью, значило бы съ одной стороны отказаться отъ сословнаго строя общества русскаго вообще, а съ другой—исключить изъ состава городскаго общества цѣлыя массы, входящія въ въ него, начиная еще съ времени Петра Великаго. Остановиться же, какъ на основаніи принадлежности къ обществу городскому—на принадлежности къ одному изъ «городскихъ» сословій, значило бы отказаться отъ всякаго измѣненія положенія вещей. Заимствовать въ западной Европѣ такое основаніе, какъ уплату налоговъ въ пользу города, составители проэкта, очевидно не рѣшились въ виду полной его незаконности, въ смыслѣ несогласія съ остальными существующими и существовавшими «законоположеніями» государства. Оставалось сдѣлать то, что и сдѣлано. А вслѣдствіе этого получилось то, что и должно было неизбѣжно получиться въ результатѣ принятыхъ городовымъ положеніемъ основаній принадлежности къ обществу: въ составъ городскаго общества не вошли очень многіе изъ непосредственно заинтересованныхъ въ городскихъ дѣлахъ лица; лица, которыхъ ввести въ составъ городскаго общества было бы «справедливо» въ силу того же основанія, въ силу котораго найдено было справедливымъ привлечь съ участію въ немъ дворянъ: въ силу того, что эти лица несутъ, какъ и всѣ другіе обыватели города «раз-

ныя тягости и повинности» въ пользу города. Говоря это, мы имѣемъ въ виду тѣхъ, которыхъ «основанія», выработанныя «временнымъ отдѣленіемъ» хозяйственнаго департамента въ руководство при составленіи проэкта новаго городоваго положенія и изложенныя нами въ общихъ чертахъ въ первой главѣ настоящей книги, относитъ къ временно принадлежащимъ къ городскому обществу или лучше, его отдѣльнымъ сословіямъ; сюда относятся: иногородные купцы, торгующіе крестьяне, иногородные ремесленники, временно-цеховые сельскаго состоянія и др. [1]). Не входили въ составъ городскаго общества, въ качествѣ полноправныхъ членовъ его, и нѣкоторые изъ тѣхъ, которые должны были принадлежать къ нему, въ силу принадлежности къ одному изъ податныхъ состояній ео ipso; такъ не входили въ составъ городскаго общества, въ качествѣ самостоятельныхъ членовъ его, тѣ изъ мѣщанъ и другихъ осѣдлыхъ городскихъ обывателей «свободнаго податнаго состоянія», которые «промышляютъ въ столицѣ работами или услугами по найму». [2]) Всѣ лица изъ временно принадлежащихъ къ городскому обществу не входятъ въ составъ городскаго общества, разумѣется и въ томъ случаѣ, если они владѣютъ въ городѣ недвижимой собственностью, такъ какъ владѣющіе этой послѣдней, какъ мы видѣли, входятъ въ составъ городскаго общества лишь въ томъ случаѣ если принадлежатъ къ рядамъ дворянства или почетнаго гражданства. Такимъ образомъ, въ силу принятыхъ положеніемъ 1846 года основаній принадлежности къ городскому обществу, въ составъ его, съ одной стороны входятъ не всѣ, которые должны бы входить въ него «по праву состоянія»; во вторыхъ, и не всѣ, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью. Такъ что въ силу этого обстоятельства, думаемъ, составъ общества по закону теперь съуживался срав-

---

[1]) «Основанія», § 2. См. также Св. Зак., т. XI, «уставъ ремесл.» ст. 15 и 95 примѣч. и прилож. къ ст. 21, п. 2. О нихъ третій проэктъ министерства въ I гл., 5 ст. говоритъ, что они причисляются къ кореннымъ (членамъ общества) безъ права участія въ отправленіи общественныхъ дѣлъ.

[2]) Св. Зак., т. IX, зак. о состояніяхъ, приложеніе къ ст. 429, п 3 и 1.

нительно съ составомъ его по екатерининскому городовому положенію; въ силу опредѣленія этимъ положеніемъ, во первыхъ, настоящихъ городскихъ обывателей, въ составъ общества должны были входить всѣ «кои въ томъ городѣ домъ или иное строеніе, или мѣсто, или землю имѣетъ», т. е. и духовные и иногородные [1]); между тѣмъ какъ теперь и тѣ и другіе исключаются изъ него; во вторыхъ, въ силу опредѣленія понятія посадскихъ, въ составъ этихъ послѣднихъ, а стало быть и въ составъ самаго городскаго общества, входили и такіе изъ постоянныхъ обывателей города, которые «кормятся въ томъ городѣ работою» [2]). А представители и тѣхъ и другихъ засѣдаютъ въ общей и и шестигласной думахъ [3]). Все это, повторяемъ, результатъ тѣхъ основаній принадлежности къ городскому обществу, которыя приняты разсматриваемымъ положеніемъ [4]).

II. Въ этомъ своемъ составѣ петербургское городское общество и получаетъ по новому положенію право самоуправленія, право вѣдать свои мѣстные, общественные нужды и интересы чрезъ посредство особыхъ учрежденій и органовъ, выбранныхъ изъ собственной среды. Эти учрежденія и органы—городской голова, общая городская дума и распорядительная городская «съ состоящими при нихъ установленіями и чинами» [5]). Эти органы и уч-

[1]) Жалован. грам. городамъ 1785 года, ст. 63 «толкованіе» и 77.

[2]) Тамъ же, ст. 68 «толкованіе».

[3]) Тамъ же, ст. 157 и 165. См. мое сочин. «Устр. и упр. гор Россіи», стр. 488 и сл.

[4]) А между тѣмъ, составители проэкта могли бы принять за такое основаніе несеніе «тягостей» въ пользу города, т. е. платежъ опредѣленныхъ налоговъ въ той или иной формѣ. И думаемъ, они могли бы сдѣлать это, не страшась сильно уклониться съ такъ своеобразно понимавшейся ими почвы законности,—положеніе 1785 года между прочимъ ставило условіемъ принадлежности къ городскимъ обывателямъ и несеніе въ пользу города «тягостей». Ст. 77.

О составѣ городскаго общества по положенію 1846 года см. также въ Журн. мин. вн. д. за 1846 г., ч. XIV, стр. 354—359 и у Муллова, назв. соч., стр. 164—165; у него, впрочемъ, только дословное повтореніе указаннаго мѣста изъ Журн. мин. внутр. дѣлъ.

[5]) Св. зак., т. II, ч. I, ст. 4469.

режденія вѣдаютъ интересы всего городскаго общества въ полномъ его составѣ и съ этой точки зрѣнія являются учрежденіями, если не безсословными, то покрайней мѣрѣ всесословными, въ отличіе отъ тѣхъ выборныхъ же учрежденій, которыя вѣдають лишь интересы сословій городскаго населенія, каждаго въ отдѣльности, и на которыхъ мы не будемъ останавливаться.

«Общая дума представляетъ собою городское общество» и въ силу этого «дѣйствуетъ его именемъ, когда законъ требуетъ общественнаго постановленія или приговора» [1]. Какъ такое учрежденіе, она состоитъ изъ представителей этого общества, или лучше, составныхъ частей его, отдѣльныхъ городскихъ сословій [2]; этихъ своихъ представителей избираетъ само общество въ лицѣ составляющихъ его городскихъ сословій [3]. Прежде всего мы обратимся къ вопросу о томъ, кто именно изъ городскаго общества избираетъ представителей этого послѣдняго, кого избираютъ этими представителями и наконецъ, какъ избираютъ этихъ представителей? Въ выборѣ представителей общества, гласныхъ общей думы, участвуютъ всѣ пять сословій, изъ которыхъ, какъ мы видѣли, составляется самое общество. [4] Само собою разумѣется, что сказать, что въ выборѣ гласныхъ общей думы участвуютъ всѣ сословія, не значитъ все сказать: каждое сословіе составляется изъ лицъ мужескаго и женскаго пола, взрослыхъ и несовершеннолѣтнихъ и т. д., спрашивается, какіе же члены сословій могутъ участвовать въ выборахъ активно, другими словами, пользуются активнымъ правомъ избранія? Это право обставляется новымъ городовымъ положеніемъ извѣстными условіями, обладаніе которыми даннымъ членомъ каждаго изъ пяти сословій только и дѣлаетъ послѣдняго правоспособнымъ относительно активнаго участія въ выборахъ. Всѣ эти условія можно

---

[1]) Тамъ же, ст. 4475.

[2]) Тамъ же, ст. 4472.

[3]) Тамъ же, ст. 4474 и 4473. См. также «Прав. о выб. по обществен. управл. С.-Петербурга», приложеніе къ 302 статьѣ устава о служ. по выборамъ, п. 4; а также сводъ инструкцій по с.-петербург. обществ. управл.» ст. 1 и 3.

[4]) «Правила о выбор.,» п. 5.

раздѣлить на условія нравственнаго характера и матеріальнаго, смотря потому, какія качества субъекта ими опредѣляются. По положенію 1846 года активнымъ правомъ избранія пользуются принадлежащіе къ одному изъ пяти городскихъ сословій лишь въ томъ случаѣ, если обладаютъ слѣдующими, во первыхъ, матеріальными условіями: возрастомъ не менѣе двадцати одного года; собственностью того или другаго рода, приносящей въ годъ minimum сто рублей дохода; и наконецъ, если внесены въ обывательскую книгу или «приписаны къ городу» въ теченіи по крайней мѣрѣ двухъ лѣтъ[1]); во вторыхъ, удовлетворяютъ слѣдующимъ нравственнымъ условіямъ чисто отрицательнаго, впрочемъ, характера: не «опорочены» судомъ; не объявлены банкротами, не отличаются «предосудительными поступками» или «порочнымъ поведеніемъ» [2]). Совокупность всѣхъ этихъ условій вооружала правомъ активнаго избранія лишь членовъ городскаго общества мужескаго пола; женщины, входящія въ составъ городскаго общества на томъ или другомъ основаніи, хотя бы и удовлетворяли всѣмъ требуемымъ для того условіямъ, сами непосредственно въ выборахъ не участвуютъ, а передаютъ свое право на участіе въ нихъ мужьямъ или родственникамъ, при томъ условіи, что они состоятъ въ русскомъ подданствѣ, достигли со-

[1]) Доходъ съ недвижимаго имущества опредѣляется на основаніи «городской оцѣнки» его для обложенія налогомъ въ пользу города; доходъ купцовъ, какъ вносящихъ гильдейскія повинности съ капиталовъ, не опредѣляется. Тамъ же, примѣч. 2, къ п. 6. Доходъ лицъ, не владѣющихъ недвижимой собственностью и необъявляющихъ капиталовъ, опредѣляется по роду ихъ занятій и промысловъ и по платѣ за помѣщеніе ремесленнаго заведенія. Сводъ инстр.; город. деп. собр., ст. 229; торг. депут., ст. 641—648 и ремесл. упр., 919—921.

[2]) Правила о выборахъ, п. 6 и «сводъ инстр.» ст. 224—230. Бывшіе подъ судомъ не всѣ непремѣнно лишаются активнаго права избранія: приговоренные «къ подтвержденію» впредь быть исправными, выговору и денежнымъ пенямъ, а также освобожденные отъ этихъ наказаній всемилостивѣйшимъ манифестомъ—допускаются къ выборамъ, если только «общество будетъ имѣть къ нимъ довѣренность». Уст. о сл. по выбор.» ст. 350; это правило имѣло мѣсто и по положенію старому во всѣхъ городахъ. Лица освобожденные отъ слѣдствія по всемилост. манифесту допускаются къ выборамъ лишь по разсмотрѣніи дѣла губернскимъ правленіемъ и съ разрѣшенія сената. Тамъ же, ст. 351.

вершеннолѣтія, не опорочены судомъ и не объявлены несостоятельными; они могутъ передать это свое право и посторонним лицамъ, но уже при условіи, чтобы эти послѣднія удовлетворяли всѣмъ условіямъ, необходимымъ для полученія активнаго права избранія [1]). Не могутъ пользоваться этимъ правомъ, несмотря на наличность всѣхъ необходимыхъ для того условій, извѣстныя должностныя лица, находящіеся, въ силу занимаемыхъ ими должностей, въ извѣстныхъ отношеніяхъ къ городскимъ учрежденіямъ; къ такимъ лицамъ городовое положеніе относитъ лицъ, занимающихъ должности: главнаго начальника губерніи, гражданскаго губернатора, оберъ-полицiймейстера и другія должности по полиціи, губернскаго прокурора съ его товарищами и стряпчихъ—разумѣется на время занятія ими этихъ должностей [2]). Такимъ образомъ, новое городовое положеніе нѣсколько увеличило, такъ сказать, требованія отъ избирателей сравнительно съ старымъ: имущественное условіе или цензъ съ 50 рублей ассигнаціями, т. е. 15 рублей серебромъ, дохода возвышенъ до с т а рублей серебромъ. Такое увеличеніе ценза, разумѣется, значительно уменьшило число избирателей, устранивъ изъ нихъ наименѣе состоятельныхъ и тѣмъ самымъ отдавъ право избранія въ руки наиболѣе состоятельныхъ членовъ городскаго общества. Сравнивая эти условія обладанія активнымъ правомъ избранія съ тѣми, которыя устанавливались «основаніями», къ которымъ мы не разъ уже обращались, приходится замѣтить, что условія эти относительно ценза по крайней мѣрѣ гораздо выше: капиталъ въ триста рублей, обладаніе которымъ требовалось «основаніями», разумѣется, ни въ какомъ случаѣ не могъ давать сто рублей чистаго дохода. Государственный совѣтъ въ замѣчаніяхъ своихъ на неутвержденный имъ первоначальный проэктъ министерства, построенный на только что упомянутыхъ «основаніяхъ», проэктировалъ допустить непосредственно къ выборамъ лишь тѣхъ, кто обладаетъ недвижи-

---

[1]) «Правила о выбор.» п. 7. «Сводъ инстр.» ст. 231.

[2]) Правила о выбор., п. 8. и «сводъ инстр.», ст. 232. Третій проэктъ министерства предполагалъ еще (§ 79) лишать активнаго права избранія всѣхъ пользующихся льготами отъ казенныхъ податей или городскихъ повинностей на все время пользованія этими льготами.

мымъ имуществомъ или капиталомъ въ шесть тысячь рублей; остальные же граждане должны избирать лишь выборщиковъ; но противъ такого возвышенія ценза вооружились какъ министръ внутр. дѣлъ, такъ и министръ юстиціи; первый—доказывая, что благодаря этому «цѣлыя два сословія (мѣщане и ремесленники) лишатся почти въ полномъ составѣ права непосредственнаго выбора»; а второй—что «при удаленіи лицъ небогатаго состоянія отъ участія въ выборахъ, они могутъ подвергаться различнымъ стѣсненіямъ». [1]) Третій проэктъ министерства впервые внесъ цензъ сто рублеваго дохода, какъ условіе обладанія активнымъ правомъ избранія; онъ и вошелъ въ положеніе 1846 года [2]). Къ сожалѣнію мы не нашли мотивовъ такого возвышенія ценза; но нѣтъ сомнѣнія, что въ данномъ случаѣ составителями положенія руководили тѣ же соображенія, которыя имѣлись въ виду при установленіи высокихъ цензовъ въ муниципальномъ строѣ западной Европы.

Списки всѣмъ обывателямъ, пользующимся активнымъ правомъ избранія, ведутся тѣмъ же учрежденіемъ, на обязанности котораго лежитъ составленіе такъ называемой городской обывательной книги, т. е. депутатскимъ собраніемъ; на этомъ именно послѣднемъ лежитъ задача разсмотрѣть, удовлетворяетъ ли данное изъ городскихъ обывателей лицо всѣмъ тѣмъ условіямъ, которыя законъ предъявляетъ къ избирателю [3]). Составленіе списковъ начинается за пять мѣсяцовъ до выборовъ; собираются свѣдѣнія о судимости какъ отъ самихъ обывателей лично, такъ и чрезъ уголовные суды. Составленные по отдѣльнымъ сословіямъ списки посылаются для провѣрки въ распорядительную думу (по первымъ двумъ владѣльческимъ сословіямъ—для повѣрки доходовъ съ недвижимой собственности) и сословныя учрежденія; на основаніи свѣдѣній, полученныхъ отъ этихъ учрежденій, депутатское собра-

---

[1]) Дѣло о новомъ проэктѣ, № 1314, ч. III.

[2]) Тамъ же, ч. IV. Ст. 78 проэкта; первоначальный проэктъ (ст. 73) этимъ условіемъ ставилъ обладаніе податнымъ капиталомъ въ шесть сотъ рублей.

[3]) «Сводъ инстр.» ст. 223. Каждое отдѣленіе (сословное) депутатскаго собранія составляетъ списки избирателей по своему сословію. Тамъ же, ст. 236.

ніе составляетъ, по «подробномъ изслѣдованіи и разсмотрѣніи избирательныхъ правъ», окончательные списки избирателей; причемъ относительно каждаго исключеннаго изъ этихъ списковъ составляетъ «особую вѣдомость съ объясненіемъ причинъ отказа»[1]). Вслѣдъ за составленіемъ списковъ каждому внесенному въ нихъ посылается повѣстка; а вмѣстѣ съ тѣмъ въ газетахъ печатается объявленіе, что каждый неполучившій такой повѣстки, стало быть, невошедшій въ списокъ избирателей, можетъ, въ теченіи двухъ-недѣльнаго срока, протестовать противъ этого исключенія въ тоже депутатское собраніе. Протесты должны быть разсмотрѣны, списки исправлены не позже декабря; а въ распорядительную думу эти списки должны быть представлены до 10 января.[2])

По полученіи списковъ думой городской голова созываетъ избирателей.

Всѣ члены городскаго общества, пользующіеся **активнымъ** правомъ избранія, собираются для производства выборовъ своихъ представителей по новому положенію не въ одно **общее** собраніе, которое представляло бы совокупность полноправныхъ гражданъ всѣхъ сословій и которое уже такъ или иначе подраздѣлялось бы на нѣсколько отдѣльныхъ собраній, благодаря многочисленности этихъ гражданъ; они собираются въ нѣсколько отдѣльныхъ чисто сословнаго характера собраній, именно **пять**, по числу сословій, входящихъ въ составъ городскаго общества. Городовое положеніе прямо говоритъ, что «гласные въ общую думу назначаются **отъ каждаго сословія**»[3]), что «каждое отдѣленіе ея представляетъ собою то городское сословіе, **изъ среды котораго избрано**»[4]); что, наконецъ, гласные «замѣщаются по выбору отъ самихъ городскихъ сословій»[5]). Болѣе прямыхъ и подробныхъ опредѣленій по этому вопросу въ самомъ городовомъ положеніи мы не

---

[1]) Тамъ же, ст. 237—238.
[2]) Тамъ же, ст. 239—241.
[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4473.
[4]) Тамъ же, ст. 4475.
[5]) «Прав. о выборахъ», п. 3.

найдемъ. Они установлены нѣсколько мѣсяцевъ позже изданія самаго положенія особымъ «обрядомъ» для выбора гласныхъ [1]). Вотъ въ этомъ то обрядѣ и устанавливается уже категорически, что всѣ избиратели общества распадаются для производства выборовъ на отдѣльныя сословныя собранія, т. е. собранія лицъ, принадлежащихъ къ одному сословію [2]). Такъ что всѣхъ избирательныхъ собраній въ силу этого устанавливалось minimum пять; мы говоримъ minimum, такъ какъ ихъ могло быть и гораздо больше: сословное собраніе, «въ случаѣ его многочисленности», могло подраздѣлиться на нѣсколько болѣе мелкихъ, болѣе малолюдныхъ собраній «по участкамъ», какъ выражается «обрядъ» выбора гласныхъ [3]). Приэтомъ, самое дѣленіе избирателей каждаго изъ городскихъ сословій вовсе не покоилось на какомъ нибудь одномъ, общемъ для всѣхъ нихъ, основаніи, какъ это было принято положеніемъ 1785 года, которое за такое основаніе принимало «часть (полицейскую) города». Ни самое положеніе, ни инструкціи по данному вопросу никакой основы для дѣленія сословныхъ собраній избирателей на участковыя не устанавливаютъ; по ознакомленіи съ самымъ производствомъ выборовъ, мы узнаемъ, что такихъ основаній практиковалось два: съ одной стороны—чисто территоріальное—опредѣленная часть города; такое основаніе принималось для «участковыхъ» собраній первыхъ четырехъ «городскихъ сословій»; съ другой—соединеніе представителей извѣстныхъ «мастерствъ», какъ это имѣло мѣсто по отношенію къ цеховымъ ремесленникамъ [4]). Отъ кого зависѣло

---

[1]) 2 П. С. З. № 20432.

[2]) Тамъ же, ст. 1. «Сводъ инстр.», ст. 1.

[3]) Третій проэктъ министерства предлагалъ дѣлить сословныя собранія избирателей на участковыя лишь въ томъ случаѣ, когда они состояли болѣе, чѣмъ изъ шести сотъ человѣкъ; ст. 106.—Высочайше утвержденная коммиссія для введенія городоваго положенія точно также допускала участіе въ одномъ собраніи maximum 600 избирателей. Журн. ком. отъ 15 мая 1846 г. Эта цифра очевидно заимствована изъ бельгійскаго муниципальнаго положенія (Giron, назв. соч., стр. 185), гдѣ оно едва ли устанавливалось только съ цѣлью «сдѣлать выборы болѣе легкими», какъ думаетъ Giron.

[4]) Напр., при выборахъ гласныхъ въ 1850 году избиратели, вла-

подраздѣленіе сословныхъ собраній на участковыя, новое городовое положеніе, какъ и относительно многаго другаго, прямаго отвѣта не даетъ; но объ этомъ можно сдѣлать заключеніе изъ нѣкоторыхъ опредѣленій его, касающихся предметовъ вѣдѣнія распорядительной думы; по этому вопросу положеніе говоритъ, что «предметы распорядительной думы суть вообще тѣ самые, которые въ общемъ порядкѣ предоставлены думѣ шестигласной»; а эта послѣдняя вѣдала, между прочимъ, и «дѣла о выборахъ городскихъ» [1]); инструкція распорядительной думѣ, перечисляя предметы вѣдѣнія этой послѣдней по «дѣламъ внутренняго благоустройства», говоритъ и о томъ, что на думѣ же лежатъ и «распоряженія о собраніи городскихъ сословій для выборовъ» [2]); такъ что, думаемъ, изъ этихъ двухъ опредѣленій можно безошибочно заключить, что право раздѣленія избирателей на участки принадлежало распорядительной думѣ [3]). По одному изъ проэк-

дѣющіе недвижимой собственностью, составили три избирательныхъ участка; избиратели изъ купцовъ дробились на пять собраній, а избиратели мѣщане—на четыре собранія; это было чисто территоріальное дѣленіе на участки; въ каждомъ участкѣ заключалось по нѣскольку частей города. Не такъ дѣлились на собранія цеховые ремесленники: они были раздѣлены только на два избирательныя собранія, изъ которыхъ каждое составлялось не изъ ремесленниковъ обывателей данной части города, а изъ представителей опредѣленныхъ «мастерствъ»; первый участокъ содержалъ въ себѣ двѣнадцать мастерствъ, а второй—сорокъ четыре. См. Журн. мин. вн. дѣлъ за 1850 г., ч. XXX, стр. 231—255. Высоч. учрежденная коммиссія для введенія городоваго положенія предположила дѣлить избирателей на собранія: потомственныхъ дворянъ—по мѣсту жительства, личныхъ дворянъ, почетныхъ гражданъ и разночинцевъ—по «различію званій»; купцовъ—по старшинству объявленныхъ ими капиталовъ; ремесленниковъ по «роду занятій» Журн. ком. отъ 15 мая 1846 года.

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4443, п. 1.

[2]) Сводъ инстр., ст. 246, п. 6. Она же должна была «содержать вѣрные списки лицъ, имѣющихъ право голоса въ общественныхъ собраніяхъ какъ общихъ, такъ и частныхъ». Тамъ же, п. 5. Въ предъидущей статьѣ того же свода—245—сказано, что по полученіи распорядительной думой изъ депутатскаго собранія списковъ избирателей, на ней уже лежатъ всѣ «дальнѣйшія распоряженія о производствѣ городскихъ выборовъ».

[3]) Первыми выборами по новому городовому положенію «распо-

товъ министерства (третьему) предполагалось, что дѣленіе избирателей на собранія участковыя, произведенное распорядительной думой, должно быть утверждаемо гражданскимъ губернаторомъ [1]).

Трудно было ждать отъ составителей проэкта, чтобы они, при своемъ стремленіи во что бы то ни стало держаться законной почвы въ указанномъ нами смыслѣ, рѣшились отказаться отъ сословнаго дѣленія избирателей для производства выборовъ; да отъ этого трудно было отказаться уже въ виду тяглой организаціи самого населенія. Они заботились, мы видѣли, не о томъ, чтобы сдѣлать изъ городскихъ учрежденій, учрежденія безсословныя, а лишь о томъ, чтобы въ составъ этихъ учрежденій ввести представителей отъ каждаго изъ сословій. Въ виду этого сливать избирателей различныхъ сословій въ одно собраніе, значило бы поступиться сословнымъ началомъ, которое въ достаточной степени глубоко еще коренилось въ сознаніи общества. Мы не будемъ здѣсь пускаться въ сужденіе о томъ, насколько состоятельно это начало вообще и въ примѣненіи къ городскому самоуправленію въ особенности, отлагая это до болѣе поздняго времени, когда надѣемся говорить о нынѣ существующемъ городовомъ положеніи. Здѣсь же, ограничась сдѣланной нами замѣткой, перейдемъ къ производству самыхъ выборовъ членовъ общей думы, ея «гласныхъ», употребляя выраженіе закона. Но прежде чѣмъ сдѣлать это, намъ приходится остановиться еще нѣсколько на вопросѣ объ избраніи гласныхъ или лучше объ избирательныхъ сословныхъ собраніяхъ. До сихъ поръ мы говорили о нихъ, какъ о собраніяхъ, имѣющихъ цѣлью непосредственно избраніе представителей общества, гласныхъ общей думы. По опредѣленію городоваго положенія 1846 года они именно эту роль и играли: городовымъ положеніемъ выборы гласныхъ устанавливались одностепенные, т. е. всѣ полноправные члены городскаго общества, въ ихъ сословныхъ избирательныхъ собраніяхъ избирали не выборщиковъ, а прямо своихъ представителей. Но такъ было только

ряжалась» особая высочайше утвержденная коммиссія. Журн. минист. вн. дѣлъ, за 1846 г., ч. XIV, стр. 374, примѣчаніе.

[1]) § 106. Самое дѣленіе предполагалось производить или по полицейскимъ частямъ, или по гильдіямъ.

до 1862 года. Мы видѣли уже, что еще въ періодъ разработки городоваго положенія государственный совѣтъ проэктировалъ допускать къ выборамъ непосредственно лишь обладающихъ опредѣленнымъ цензомъ; остальные же должны были участвовать въ выборѣ гласныхъ только черезъ выборщиковъ [1]). Въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, когда возникъ вопросъ о примѣненіи городоваго положенія 1846 года въ Москвѣ и Одессѣ, эта мысль снова всплыла наружу. Военный генер. губернаторъ Петербурга, генералъ-адъютантъ Игнатьевъ въ докладной запискѣ на высочайшее имя проэктировалъ выборы гласныхъ чрезъ особыхъ «выборныхъ», которыхъ и выбирали бы только сословныя избирательныя собранія [2]). Вотъ это то предложеніе въ 1862 году и прошло въ государственномъ собраніи и въ томъ же году примѣнено къ Петербургу [3]). Вмѣстѣ съ этимъ, въ томъ же «мнѣніи» государственнаго совѣта, утвержденномъ 20 марта, число гласныхъ отъ каждаго сословія сокращено, какъ увидимъ дальше, до одной трети числа ихъ, введеннаго городовымъ положеніемъ 1846 года. Такъ что съ этого времени вплоть до введенія городоваго положенія 1870 года въ Петербургѣ гласные общей думы избираются особыми собраніями выборныхъ, а вся задача собранія избирателей изчерпывается избраніемъ этихъ «выборныхъ»; поэтому все, что мы говорили выше и будемъ говорить ниже о порядкѣ выборовъ въ этихъ собраніяхъ, касается лишь выборовъ выборщиковъ съ 1862 года [4]).

Собранія избирателей, какъ и прежде собираются «по распоряженію начальника губерніи». Время—день и часъ его—и мѣсто собранія назначаются городскимъ головой, который распоряжается городскими выборами вообще [1]). Собравшіеся въ опре-

---

[1]) См. выше, стр. 409 и 410.

[2]) «Работы по общественному управленію Москвы». Печатная записка министра внутр. дѣлъ, стр. 19.

[3]) 2 П. С. З. № 38080, II; дополненія къ статьямъ 4491—4500 т. II ч. I свода законовъ.

[4]) Тамъ же, I, измѣненная, ст. 4469.

[5]) Уст. о сл. по выбор., ст. 404: по приказанію и дозволенію начальника губерніи. «Правила о выборахъ», п. 30. «Сводъ инстр.», ст. 237, п. 1.

дѣленный часъ избиратели приводятся «къ присягѣ на соблюденіе порядка и безпристрастія», согласно опредѣленному «обряду» [1]). Городской голова по положенію—eo ipso предсѣдатель собранія избирателей; но такъ какъ собраніе не одно, а нѣсколько, то обыкновенно онъ предсѣдательствуетъ лишь въ одномъ изъ нихъ; а въ другихъ, по его назначенію,—сословные старшины, ихъ товарищи или наконецъ члены распорядительной думы, избранные изъ того сословія, выборы представителей которыхъ въ данномъ собраніи производятся [2]). Собраніе избирателей считается состоявшимся, приступаетъ къ выборамъ, если оно, представляетъ собою покрайней мѣрѣ одну треть всѣхъ избирателей даннаго сословія, т. е. лицъ, пользующихся активнымъ правомъ избранія [3]). Въ первоначальныхъ «основаніяхъ» для дѣйствительности собранія избирателей требовалась наличность по крайней мѣрѣ половины всѣхъ избирателей; но въ первыхъ проэктахъ министерства этого опредѣленія мы уже не встрѣчаемъ. Очевидно отъ него отказаться пришлось по причинамъ очень уважительнымъ: правительство вовсе не надѣялось на возможность исправнаго собранія избирателей въ половинномъ количествѣ; оно не надѣялось на это въ виду тѣхъ данныхъ, которыя имѣло относительно существующихъ порядковъ городскихъ выборовъ и которыя мы въ своемъ мѣстѣ приводили. Если бы остановились на приведенномъ положеніи «основаній» относительно дѣйствительности собранія

---

[1]) «Правила о выборахъ», п. 31. Для опредѣленія этого «обряда» инструкціи ссылаются на 130—132 ст. уст. о сл. по выборамъ; статьи, опредѣляющія «порядокъ занятій» губернскаго дворянскаго собранія: городской голова извѣщаетъ губернатора, что избиратели собрались; по пріѣздѣ головы избиратели по главѣ его идутъ въ церковь, гдѣ и приводятся къ присягѣ. Подробное описаніе первыхъ выборовъ въ Петербургѣ по новому положенію—въ Журн. мин. вн. дѣлъ, за 1847 годъ: 13 октября 1846 года въ залѣ дворянскаго собранія сошлось около 3000 избирателей, которые уже отсюда отправились въ церковь для присяги «въ торжественномъ по порядку шествіи».

[2]) Тамъ-же, п. 33. Въ избирательныхъ собраніяхъ первыхъ двухъ владѣльческихъ сословій предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства. 2 П. С. З. № 20432, § 2.

[3]) «Сводъ инстр.», ст. 8, примѣчаніе.

избирателей, эти послѣднія едва-ли бы когда нибудь могли состояться. Только отказавшись отъ этого положенія, законодатель могъ избѣгнуть такихъ результатовъ. Поступивъ такъ, онъ не ошибся: первые же выборы оправдали практичность вошедшаго въ положеніе опредѣленія. При первыхъ же выборахъ по новому положенію въ концѣ 1846 года избиратели явились въ собраніе для выборовъ въ количествѣ, едва превышавшемъ одну треть всѣхъ пользующихся активнымъ правомъ избранія [1]). Приэтомъ нельзя не обратить вниманія на тотъ фактъ, что въ наименьшемъ количествѣ избиратели явились именно отъ того сословія, на которое составители положеніе возлагали особыя надежды какъ на сословіе, могущее оживотворить городское самоуправленіе, отъ сословія дворянъ; избиратели отъ этого сословія явились всего въ количествѣ одной пятой общаго числа избирателей изъ его среды [2]). Этотъ послѣдній фактъ лучше другихъ оправдываетъ данное постановленіе положенія.

Собраніе открывается чтеніемъ всѣхъ постановленій, такъ или иначе касающихся выборовъ; вслѣдъ за этимъ по общему списку избирателей отмѣчаются тѣ, которые явились въ силу собственнаго права или по довѣренности. Этимъ ограничивается повѣрка правъ избирателей [3]). По объявленіи собранію числа присутствующихъ избирателей, а вмѣстѣ и количества «гласныхъ» и кандидатовъ къ нимъ, приступаютъ къ самымъ выборамъ [4]); ради этого прежде всего предсѣдатель собранія читаетъ «списокъ», составленный имъ лично, тѣхъ лицъ, которыя имѣютъ баллотироваться въ гласные; во время этого чтенія каждый изъ присут-

---

[1]) См. статью «Городовые выборы въ Петербургѣ 1846 года», стр. 8—10 и 22—23: всѣхъ избирателей коммиссіей было опредѣлено 6213 человѣкъ, а въ собранія явилось всего 2685. (Статья эта напечатана въ журн. мин. внутр. дѣлъ за 1847 г., ч. XVI; но мы пользовались отдѣльнымъ оттискомъ ея).

[2]) Тамъ же.

[3]) Сводъ инстр., ст. 4 п. 5. Тѣ изъ избирателей, которые появятся въ собраніе «послѣ повѣрки списковъ», допускаются къ участію въ выборахъ лишь по извѣщенію предсѣдателя и по приводѣ ихъ къ присягѣ уже въ самомъ собраніи. Тамъ же, ст. 7.

[4]) Тамъ же, ст. 6.

ствовавшихъ могъ предлагать со своей стороны кандидатовъ въ гласные, которые и заносятся немедленно въ общій списокъ кандидатовъ [1]). Кромѣ того каждый изъ избирателей могъ также выразить свое одобреніе или неодобреніе относительно каждаго внесеннаго въ списокъ. Мнѣніе избирателей вносилось ими въ самый списокъ противъ имени одобряемаго или неодобряемаго лица [2]).

Мы видѣли, что съ 1862 года гласные избираются особыми собраніями «выборныхъ», члены которыхъ выбираются на избирательныхъ собраніяхъ. Каждое собраніе выборныхъ, какъ представляющее собою «то городское сословіе, изъ среды котораго избрано», избираетъ гласныхъ общей думы изъ своей среды [3]). Изъ собраній выборныхъ, какъ увидимъ, вѣдаютъ одни выборы только собранія первыхъ двухъ владѣльческихъ сословій; остальныя же вѣдаютъ и сословныя дѣла вообще [4]). Составляются собранія, выборныхъ изъ представителей сословій подъ предсѣдательствомъ сословныхъ старшинъ; своими предсѣдателями они собираются для производства выборовъ «не иначе какъ съ разрѣшенія главнаго начальника столицы» при чемъ считаются «дѣйствительными» лишь въ томъ случаѣ, если явившіеся выборные составляютъ «по крайней мѣрѣ одну треть» общаго числа ихъ; [5]) обрядъ выборовъ—тотъ же, что и въ избирательныхъ собраніяхъ [6]).

Но кого же вносили въ общій списокъ кандидатовъ въ гласные, другими словами, кто подлежалъ выборамъ въ представители городскаго общества, обладалъ правомъ пассивнаго избранія? Избирали ли сословныя собранія городскаго общества своихъ представителей изъ лицъ, пользующихся правомъ избранія активнаго

---

[1]) Разумѣется, если они удовлетворяютъ требуемымъ для того условіямъ. «Правила о выборахъ», п. 34 и «сводъ инстр.» ст. 8.

[2]) «Прав. о выборахъ», п. 34.

[3]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 2 и I, измѣненный п. 17 «правилъ о выборахъ».

[4]) Тамъ же, II, п. 2, примѣч. и п. 3.

[5]) Тамъ же, п. 4. Неявившіеся гласные должны извѣстить о причинахъ отсутствія, подъ угрозой отвѣтственности по 1971 ст. уложенія о наказаніяхъ.

[6]) Тамъ же, п. 5.

или же изъ лицъ, удовлетворявшихъ нѣсколько большимъ требованiямъ? Въ «правилахъ о выборахъ» говорится, что гласные общей думы избираются изъ лицъ, обладающихъ правомъ активнаго избранiя, т. е. изъ среды самихъ избирателей, при томъ лишь одномъ условiи, чтобы избираемому было не менѣе двадцати пяти лѣтъ [1]). Такъ что въ сущности условiя пользованiя правомъ пассивнаго избранiя тѣ же самыя, кромѣ возраста, что и правомъ активнаго. Это—общее правило. Забота законодателя поставить городское самоуправленiе столицы на возможно высокую ступень вѣроятно была причиной того, что въ дополненiе къ только что приведенному общему правилу о пассивномъ правѣ избранiя въ гласные общей думы постановляется, что въ гласные «должны быть» избираемы «преимущественно» лица, уже служившiе по общественнымъ выборамъ. Законодатель мотивируетъ это свое постановленiе тѣмъ, что такого рода лица «получили уже надлежащую опытность въ дѣлахъ» [2]); другими словами, этимъ мотивомъ было желанiе законодателя создать изъ общей думы учреждевiе, которое не имѣло бы основанiя считаться состоящимъ изъ «людей темныхъ», въ дѣлахъ общественнаго управленiя мало понимающихъ. Выбирая гласныхъ изъ контингента лицъ, удовлетворяющихъ всѣмъ этимъ условiямъ, каждое отдѣльное участковое собранiе могло избирать и не изъ собственной только среды, а изъ лицъ, входящихъ въ составъ другихъ участковыхъ собранiй, но разумѣется того же сословiя [3]). Притомъ никто изъ подлежащихъ выборамъ не можетъ, исключая дворянъ, отказываться отъ нихъ, если не состоитъ на государственной службѣ или не достигъ еще «совершеннаго отъ преклонности лѣтъ, изнеможенiя силъ»; по этимъ двумъ причинамъ каждый можетъ быть освобожденъ безусловно; условно же каждый можетъ быть освобожденъ, если самое сословное общество найдетъ это возможнымъ въ виду положенiя хозяйственныхъ дѣлъ избираемаго [4]).

[1]) Пунктъ 9. Сводъ инстр., ст. 234 и «правила о выборахъ», п. 34.

[2]) «Сводъ инстр.,» ст. 8, примѣчанiе.

[3]) Тамъ же и правила о выборахъ ст. 12.

[4]) «Прав. о выбор., п. 12. Съ другой стороны нѣкоторыя лица, такъ сказать, должны отказаться отъ избранiя; это—родственники:

Каждое участковое собраніе выбираетъ опредѣленное число гласныхъ, цыфра которыхъ зависитъ отъ общей цыфры гласныхъ отъ всего сословія и числа избирательныхъ собраній этого сословія. Общую цифры гласныхъ отъ каждаго сословія законодатель опредѣляетъ minimum во сто и maximum въ полтораста человѣкъ [1]; но съ 1862 года собранія избирателей вмѣсто гласныхъ избираютъ въ такомъ именно количествѣ—отъ 100 до 150 человѣкъ—выборщиковъ отъ каждаго сословія [2]. Баллотировка производится по списку подлежащихъ избранію «въ порядкѣ внесенія» ихъ въ этотъ списокъ. Самая процедура баллотированья заимствована изъ обряда выборовъ дворянскихъ [3]. Поэтому, стало быть баллотировка, какъ и въ дворянскихъ собраніяхъ, производится путемъ закрытой подачи голосовъ, шарами [4]. Вопросъ объ избраніи рѣшается простымъ большинствомъ голосовъ [5]. Въ силу того постановленія положенія 1846 года, что «въ каждую должность избирается всегда и кандидатъ» для замѣщенія должностнаго лица въ случаѣ его отсутствія или болѣзни; къ каждому гласному избирательное собраніе выбираетъ по кандидату; избраннымъ въ кандидаты считается тотъ, кто по числу избирательныхъ шаровъ слѣдуетъ непосредственно за лицомъ избраннымъ въ гласные [6]. Вслѣдъ за счетомъ голосовъ составляются списки из-

---

отецъ съ сыномъ, родныя братья и дяди съ племянниками, и свойственники—тесть съ зятемъ, еслибъ ихъ выбрали въ одно учрежденіе или въ два такія, изъ которыхъ одно подчинено другому.

[1]) Св. зак., т. II, ч. I, ст. 4473. Въ 1862 году, 20 марта, число гласныхъ отъ каждаго сословія опредѣлено въ 50 человѣкъ.

[2]) 2 П. С. З № 38080, II, п. 1.

[3]) «Сводъ инстр.,» ст. 9 и 10. Съ цѣлью опредѣленія процедуры баллотировки инструкціи ссылаются на 126, 139, 141 и 143 статьи «устава о сл. по выборамъ».

[4]) Это прямо слѣдуетъ изъ того, что инструкція ссылается, говоря о выборахъ, какъ мы видѣли, на статьи 126, 139, 141 и 144 устава о сл. по выборамъ. Къ тому же въ «сводъ инстр.,» ст. 11 прямо говорится о выборахъ шарами. Прав. о выборахъ, п. 35.

[5]) «Прав. о выбор.,» п. 35. «Сводъ инстр.,» ст. 13.

[6]) «Сводъ инстр.,» ст. 13. Мнѣніе составителей проэкта представленія министерствв внутр. дѣлъ объ устройствѣ городскаго общественнаго управленія» 1864 года, что кандидаты не избираются къ глас-

бранныхъ въ гласные и кандидатовъ къ нимъ; списки подписываются «всѣми присутствовавшими въ собраніи и, по прошествіи трехъ дней отсылаются къ начальнику губерніи на разсмотрѣніе и утвержденіе»[1]). Губернаторъ, въ случаѣ отсутствія въ выборахъ какихъ бы то ни было «неправильностей», распоряжается о допущеніи избранныхъ лицъ къ исполненію ихъ обязанностей; а если имъ замѣчена будетъ «неправильность» въ производствѣ выборовъ, онъ назначаетъ новое собраніе. Выборы должны быть окончены въ пятнадцать дней [2]).

Знакомясь съ «обрядомъ» выборовъ гласныхъ въ общую думу, нельзя не остановиться на процедурѣ баллотировки. Мы видѣли баллотировка производится шарами, т. е. закрытой подачей голосовъ; но мы видѣли также, что избиратели дѣлаютъ письменно свои замѣчанія на баллотировальномъ листѣ по поводу каждаго предложеннаго къ избранію. Что можетъ значить это? Что эта письменная «отмѣтка» стоитъ въ неразрывной связи съ самымъ балотированьемъ, въ этомъ нѣтъ сомнѣнія. Притомъ мы видѣли, отмѣтка эта не есть простое выраженіе согласія или несогласія на выборы даннаго лица, а является ничѣмъ инымъ, какъ нравственной оцѣнкой лица. Гдѣ цѣль всего этого, по меньшей мѣрѣ трудно опредѣлить. Мѣра эта, несомнѣнно придумана самими составителями положенія, а не заимствована изъ какого либо западно-европейскаго муниципальнаго положенія. Благодаря этому способу выборовъ, послѣдніе получаютъ какой то

нымъ потому будто бы, что званіе гласнаго не есть должность, по отношенію къ городовому положенію 1846 г. въ Петербургѣ совершенно несправедливо: инструкція общей думы прямо говоритъ объ избраніи кандидатовъ къ гласнымъ. «Матер. относ. донов. общест. устр. въ город. имперіи, т. I, стр. 243.

[1]) «Правила о выборахъ», п. 10. Списки представляются вмѣстѣ съ протоколами собраній; см. также «Сводъ инстр.,» ст. 14—17. Если кто либо изъ избирателей не соглашается на внесеніе въ баллотировальный списокъ лица «одобреннаго большинствомъ собранія», «можетъ подать» особый «письменный отзывъ», который прилагается къ протоколу. Тамъ же, ст. 14, примѣчаніе.

[2]) «Прав. о выбор., п. 38. Этотъ срокъ можетъ быть продолженъ лишь въ случаѣ крайней необходимости и только главнымъ начальникомъ губерніи.

двоякій характеръ: трудно сказать, производятся ли они путемъ закрытой или открытой подачи голосовъ. Правило это внесено очевидно съ цѣлью гарантировать выборъ наиболѣе достойныхъ горожанъ; но имъ едвали достигалась эта цѣль, которая между тѣмъ съ успѣхомъ могла бы быть достигнута и безъ него при сознательномъ и добросовѣстномъ отношеніи избирателей къ дѣлу. Между тѣмъ, не принося никакой пользы въ этомъ смыслѣ, разсматриваемое нами положеніе могло причинить не мало вреда или по крайней мѣрѣ замѣшательства при выборахъ; а главное, безъ всякой пользы для дѣла, отразиться неблагопріятно на репутаціи отдѣльныхъ членовъ общества. Въ этомъ отношеніи придется согласиться кое съ чѣмъ изъ возраженій купцовъ, намъ уже знакомыхъ, поповоду этого постановленія городоваго положенія [1]).

Введя это опредѣленіе, рѣшительно недостигающее поставленной ему цѣли, городовое положеніе 1846 года едвали исчерпало всѣ дѣйствительныя средства даже просто къ достиженію наиболѣе правильнаго составленія списковъ избирателей. Вмѣсто того, чтобы публиковать списки избирателей, оно почему то ограничивается лишь провѣркой ихъ въ сословныхъ учрежденіяхъ, совершенно устранивъ отъ этого самихъ полноправныхъ членовъ общества, которымъ, какъ мы видѣли, предоставлено лишь право протеста противъ невнесенія ихъ въ избирательные списки. Мало того; едвали оно находитъ вполнѣ исчерпывающее средство достигнуть правильности выборовъ гласныхъ общей думы, устанавляя тотъ способъ повѣрки этихъ выборовъ, который устанавливается инструкціей общей думы. Этотъ способъ состоитъ въ томъ, что, по прочтеніи въ перввомъ засѣданіи вновь выбранной общей думы протоколовъ избранія гласныхъ, составляются какъ бы особыя коммиссіи каждымъ отдѣленіемъ думы; каждая изъ этихъ коммиссій состоитъ изъ одного «старшинскаго товарища» и четырехъ гласныхъ по назначенію старшины [2]); этой коммиссіи и поручается повѣрка правильности выборовъ гласныхъ

---

[1]) См. выше, стр. 396.

[2]) Старшины отдѣленій и ихъ товарищи, разумѣется, изъ прежняго состава думы; гласные же—новой думы.

отъ каждаго даннаго сословія. О результатахъ повѣрки коммиссіи докладываютъ въ избравшія ихъ отдѣленія, которыя въ случаѣ отысканныхъ коммиссіей неправильностей «дѣлаютъ немедленно о семъ надлежащее постановленіе» [1]). Въ чемъ состоитъ это «постановленіе» можно только гадать; ни положеніе, ни инструкція не говорятъ объ этомъ. Думать надо, что оно состоитъ въ донесеніи о данномъ дѣлѣ начальнику губерніи, къ которому, мы видѣли, отсылались протоколы избирательныхъ собраній и которому отсылаются и протоколы о выборахъ думой гласныхъ распорядительной думы и другихъ должностныхъ лицъ по общественному управленію [2]). Приэтомъ ни слова не говорится о такомъ случаѣ, очень возможномъ, если повѣрка коммиссіи не есть только пустая формальность, если отдѣленіе думы найдетъ выборы незаконными. Случай во всякомъ случаѣ любопытный: вѣдь вопросъ о правильности выборовъ рѣшается прежде всего, какъ мы видѣли, начальникомъ губерніи; послѣ чего уже гласные приводятся къ присягѣ [3]). Какъ же разрѣшить въ данномъ случаѣ столкновеніе между губернаторомъ и думой? Намъ кажется, вопросъ о значеніи повѣрки выборовъ общей думой предрѣшается заранѣе: въ ней предвидѣлась пустая формальность. Иначе, поставленный нами вопросъ не могъ быть положеніемъ обойденъ. Независимо отъ этого, самый составъ коммиссій, зависящій отъ назначенія прежнихъ старшинъ; составъ, въ который, очевидно въ качествѣ предсѣдателя, входитъ прежній же товарищъ этого старшины, едва ли, намъ кажется, сколько нибудь гарантируетъ правильности и безпристрастіе повѣряющей коммиссіи.

Избранные разсмотрѣннымъ нами порядкомъ представители сословій и составляютъ въ качествѣ гласныхъ главное представительное учрежденіе петербургскаго городскаго общества— общую думу, которая, въ силу указаннаго нами постановленія, что каждое сословіе избираетъ отъ ста до ста пятидесяти представителей [4]), состоитъ, слѣдовательно, minimum изъ пятисотъ

---

[1]) «Сводъ инстр.» ст. 19—22.
[2]) Тамъ же, ст. 34, 69.
[3]) Тамъ же, ст. 18.
[4]) См. выше, стр. 394 и 420.

и maximum—семисотъ пятидесяти человѣкъ. Къ этому опредѣленію численнаго состава общей думы составители городоваго положенія пришли не сразу. Комитетъ 1827 года учрежденіе, имѣвшее замѣнить общую думу (собраніе депутатовъ) составилъ всего изъ нѣсколькихъ десятковъ гласныхъ, постановивъ избирать въ каждомъ участковомъ собраніи избирателей по пяти депутатовъ (по одному отъ каждаго сословія) [1]. Комитетъ такъ поскупился на число депутатовъ несомнѣнно подъ вліяніемъ «иностранныхъ образцовъ», руководясь въ данномъ вопросѣ какъ и во всѣхъ другихъ, касавшихся общинной автономіи, соображеніями совершенно чуждыми, какъ мы старались указать, общиннымъ интересамъ. «Временное отдѣленіе» въ своихъ «главныхъ основаніяхъ» (§ 7) старалось поставить число гласныхъ общей думы исключительно въ зависимость отъ количества полноправныхъ гражданъ каждаго отдѣльнаго сословія, входящаго въ составъ городскаго общества, опредѣливъ число гласныхъ maximum пятью на каждые сто человѣкъ каждаго даннаго сословія. Благодаря этому численный составъ общей думы былъ бы гораздо меньше принятаго положеніемъ 1846 года; но онъ опредѣлялся бы гораздо правильнѣе: онъ измѣнялся бы по мѣрѣ измѣненія въ численномъ составѣ каждаго отдѣльнаго сословія въ городѣ; такая правильность не можетъ имѣть мѣсто по городовому положенію при установленіи опредѣленнаго maximum и minimum отъ каждаго сословія. Согласно предложенію министра юстиціи, возражавшаго на первый проэктъ министерства, опредѣлить болѣе точно число гласныхъ отъ каждаго сословія, это опредѣленіе числа гласныхъ было сдѣлано въ государственномъ совѣтѣ, какъ мы видѣли, цыфрой, которая и вошла въ положеніе 1846 года. Къ сожалѣнію у насъ не было въ рукахъ мотивовъ, которыми руководился въ данномъ случаѣ государственный совѣтъ. Вопросъ о числѣ гласныхъ общей думы, однако, вовсе не былъ окончательно рѣшенъ городовымъ положеніемъ 1846 года; уже въ концѣ пятидесятыхъ годовъ поднятъ былъ вопросъ петербургскимъ военнымъ генер. губернато-

---

[1]) Собранія имѣли мѣсто по частямъ, которыхъ въ двадцатыхъ годахъ едвали было въ Петербургѣ болѣе 12. Значитъ всѣхъ членовъ депутатскаго собранія было не болѣе 60 человѣкъ.

ромъ о числѣ гласныхъ общей думы. Покойный императоръ по разсмотрѣніи въ совѣтѣ министровъ записки, представленной генералъ-адъютантомъ Игнатьевымъ поставилъ вопросъ: «необходимо ли, чтобы дума состояла изъ 750 гласныхъ? Въ своей докладной запискѣ Игнатьевъ находилъ «для самыхъ собраній общей думы существенно вреднымъ право участія въ оныхъ отъ 500 до 750 гласныхъ». Онъ указывалъ, что «ни одно государство не допускаетъ столь широкаго представительства даже при констуціонныхъ правленіяхъ». Онъ находитъ, что въ данномъ случаѣ нѣтъ «соразмѣрности» въ основѣ городскаго представительства съ дворянскимъ, гдѣ «право голоса принадлежитъ только имѣющему сто душъ или три тысячи десятинъ земли». Въ виду этихъ соображеній по его мнѣнію «для самой пользы дѣла, для выгодъ самихъ городскихъ сословій»....не слѣдуетъ допускать столь значительнаго числа гласныхъ въ думѣ». Но всѣ эти соображенія въ глазахъ военнаго генер. губернатора имѣютъ очевидно только второстепенное значеніе; несравненно бо̀льшее значеніе по его мнѣнію должны имѣть «иныя соображенія, заставляющія желать ограниченія представительства, установленнаго въ такихъ широкихъ размѣрахъ въ общественномъ управленіи столицею»; эти «иныя соображенія» уже носятъ чисто-политическую окраску. Мы не рѣшаемся приводить ихъ въ собственномъ изложеніи, и предоставимъ говорить самому генер. адъютанту Игнатьеву. «Столь быстрый и рѣзкій переходъ отъ административной централизаціи къ представительному самоуправленію, въ самыхъ обширныхъ размѣрахъ допускаемому, при нынѣшнемъ направленіи умовъ, можетъ быть существенно вреденъ и несовмѣстимъ съ коренными началами самодержавнаго правленія. Съ повсемѣстнымъ предоставленіемъ городамъ имперіи представительнаго самоуправія, не будетъ никакого основанія отказать въ въ томъ же преимуществѣ всѣмъ другимъ сословіямъ и обществамъ, непринадлежащимъ къ составу городскихъ обывателей. Но неужели должно симъ негласнымъ способомъ водвориться въ государствѣ представительное самоуправіе»? Мы знаемъ отвѣтъ на эти соображенія комитета министровъ [1]; но императоръ, ут-

[1]) См. выше, стр. 399.

вердивъ положеніе комитета, дополнилъ его собственноручной резолюціей: «не могу не согласиться съ мнѣніемъ генералъ-адъютанта Игнатьева о неудобствѣ столь значительнаго числа гласныхъ». Вѣроятно, въ силу этого замѣчанія императора, военный генер. губернаторъ въ 1861 году снова возбудилъ вопросъ о числѣ гласныхъ по поводу помѣщенной въ отчетѣ министерства внутреннихъ дѣлъ за 1860 году статьи «о городскихъ обществахъ». Онъ говоритъ на этотъ разъ, что екатерининская общая дума, въ составъ которой входили «гласные въ числѣ несравненно меньшемъ, нежели сіе опредѣлено положеніемъ 1846 года», только потому и была «безвредна», что «остается лишь мертвою буквою»; а будь она живымъ учрежденіемъ, она по мнѣнію генер. адъютанта принесла бы огромный вредъ, такъ какъ она, какъ и все городовое положеніе 1785 года, была результатомъ «современныхъ увлеченій западными теоріями» и нисколько «не была соглашена ни съ нашими народными нравами, ни съ нашими государственными установленіями». Въ отвѣтъ на это министръ внутр. дѣлъ «нашелъ возможнымъ» уменьшить число гласныхъ отъ каждаго сословія до одной трети maximum'а ихъ по городовому положенію 1846 года, т. е. до пятидесяти человѣкъ; такъ что численный составъ думы опредѣлился бы цифрой 250 [1]). Государственный совѣтъ, разсматривавшій это дѣло въ концѣ 1861 года, нашелъ, въ виду нѣкоторыхъ открытыхъ имъ сторонъ дѣла. «не бывшихъ въ виду при первоначальномъ представленіи его государю императору», возможнымъ представить его величеству «о необходимости удержать» установленный городовымъ положеніемъ minimum и maximum числа гласныхъ. Въ числѣ обстоятельствъ, открытыхъ государственнымъ совѣтомъ по данному дѣлу выдаются: во первыхъ то, что въ теченіи двѣнадцати лѣтъ число гласныхъ въ общей думѣ достигло maximum'а въ 595 человѣкъ (второе трехлѣтіе); во вторыхъ,

---

[1]) Все по поводу предложенія воен. генер. губернатора о числѣ гласныхъ общей думы изложено нами на основаніи печатной «записки» министра внутр. дѣлъ объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ нѣкоторыхъ частныхъ правилъ общественнаго управленія въ С.-Петербургѣ отъ 5 октября 1861 г., № 56, стр. 10.

являлись они въ засѣданія думы за этотъ періодъ времени maximum въ количествѣ 285 человѣкъ; въ третьихъ, наконецъ, собиралась то эта дума въ теченіи четырнадцати лѣтъ всего семнадцать разъ. Придя къ указанному рѣшенію по данному вопросу, государственный совѣтъ заключилъ свое мнѣніе положеніемъ, что военный генер. губернаторъ въ случаѣ «дознанной потребности» уменьшить число гласныхъ всегда можетъ «войти съ представленіемъ о томъ въ установленномъ порядкѣ» [1]. Но семь дней спустя въ тѣхъ же департаментахъ законовъ и экономіи и почти въ томъ же личномъ составѣ [2] государственный совѣтъ, разсматривая проэктъ общественнаго управленія города Москвы уже не пришелъ къ единогласному рѣшенію: одинъ членъ его, Валуевъ, на этотъ разъ отдѣлился отъ своихъ товарищей и нашелъ необходимымъ уменьшить число гласныхъ и въ Петербургѣ [3]. А въ 1862 году, когда государственный совѣтъ разсматривалъ проэктъ министра внутреннихъ дѣлъ объ измѣненіи городоваго положенія 1846 года, въ которомъ предлагалось уменьшить число гласныхъ отъ каждаго сословія до пятидесяти [4], онъ уже согласился на это измѣненіе и съ 20 марта 1862 года опредѣленъ былъ новый численный составъ общей думы въ двѣсти пятьдесятъ гласныхъ, т. е. по пятидесяти отъ каждаго изъ пяти сословій городскаго населенія [5]. Такимъ образомъ, первоначальный составъ петербургской общей думы просуществовалъ всего шестнадцать лѣтъ [6].

Гласные выборные отъ каждаго изъ пяти городскихъ сословій въ ихъ совокупности составляютъ общую думу, учрежденіе

---

[1]) Дѣло государст. совѣта въ департаментахъ законовъ и экономіи отъ 15 декабря 1861 года, № 88, стр. 9—11.

[2]) Въ засѣданіи 15 декабря участвовало двѣнадцать членовъ, а 22-го—одиннадцать, которые всѣ участвовали въ засѣданіи 15-го.

[3]) Государств. совѣтъ, департаменты законовъ и экономіи 22 декабря 1861 года, № 90.

[4]) См. предъид. страницу.

[5]) 2 П. С. З. № 38080. Высоч. утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта.

[6]) Мы остановились такъ подробно на вопросѣ о числѣ гласныхъ между прочимъ потому, что по поводу его, какъ мы видѣли, высказаны были соображенія чисто политическаго характера.

«представляющее собою городское общество»; но они представляютъ это общество не какъ совокупность представителей, изъ которыхъ каждый является представителемъ всего городскаго общества; но какъ совокупность лицъ, представляющихъ извѣстныя сословныя группы; въ силу этого дума, въ сущности, является соединеніемъ, притомъ соединеніемъ чисто механическимъ, пяти отдѣльныхъ группъ гласныхъ, которыя представляютъ собою пять отдѣленій, изъ которыхъ каждое, какъ увидимъ, вѣдаетъ особые предметы. Мы только что указали на число двѣсти пятьдесятъ, какъ опредѣляющее составъ общей думы; но этимъ числомъ не опредѣляется въ сущности весь составъ думы; онъ нѣсколько больше этого числа. Кромѣ избранныхъ выборными гласныхъ по пятидесяти человѣкъ отъ каждаго изъ пяти собраній ихъ, въ составъ общей думы входятъ старшины собраній выборныхъ eo ipso [1]. Уже этимъ путемъ входитъ въ составъ общей думы пять человѣкъ сверхъ двухъ сотъ пятидесяти; кромѣ того въ составъ ея входятъ, въ качествѣ почетныхъ членовъ, лица, занимавшія опредѣленныя городскія должности по выборамъ; впрочемъ, «съ правомъ присутстовать по своему усмотрѣнію» [2]; притомъ они входятъ уже не eo ipso, какъ старшины собраній выборныхъ, а по выбору отдѣленія думы того сословія, по выборамъ котораго они прежде служили [3]. Всѣ

---

[1]) 2 П. С. З. № 38080, измѣненныя статьи 4472 и 4477.

[2]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4472 и «Правила о выборахъ», п. 49. Къ этимъ лицамъ принадлежали бывшіе—городской голова, старшины отдѣленій общей думы, члены распорядительной думы и бургомистры въ магистратѣ. Статья 4472 20 марта 1862 года высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта измѣнена; въ ея новой редакціи о почетныхъ членахъ уже не говорится; можно было бы подумать, что это званіе уничтожено, но это едвали такъ: пунктъ 49 «правилъ о выборахъ» этимъ «мнѣніемъ» не отмѣняется.

[3]) «Сводъ инстр.», примѣч. къ ст. 64. Баллотировка соотвѣтствующимъ отдѣленіемъ думы производится или по предложенію одного изъ гласныхъ, поддержанному покрайней мѣрѣ еще двумя гласными и разумѣется съ согласія предложеннаго; или по прошенію желающаго получить званіе почетнаго члена. Избраннымъ въ это званіе считается получившій $^2/_3$ наличныхъ голосовъ соотвѣтствующаго отдѣленія общей думы. Выборъ утверждается начальникомъ губерніи.

эти члены общей думы распадаются на пять отдѣльныхъ группъ, такъ называемыхъ отдѣленій: отдѣленіе потомственныхъ дворянъ, отдѣленіе дворянъ личныхъ и почетныхъ гражданъ; отдѣленіе купеческое, мѣщанское и наконецъ,—ремесленное [1]). Во главѣ каждаго отдѣленія стоитъ, въ качествѣ его предсѣдателя, такъ называемый сословный старшина, который до 1862 года избирался гласными каждаго отдѣленія изъ собственной среды [2]). Избираются въ старшины лишь тѣ изъ гласныхъ даннаго отдѣленія, которые владѣли собственностью, стоимость которой не ниже шести тысячъ рублей [3]). Выборы производились путемъ подачи гласными-избирателями бюллетеней или «бланокъ», на которыхъ каждый изъ нихъ пишетъ имя предлагаемаго имъ кандидата въ старшины; на основаніи этихъ бюллетеней составляется такъ называемый «кандидатскій списокъ» [4]), въ который вносятся только получившіе не менѣе одной трети «наличныхъ голосовъ»; уже по этому списку производится самая баллотировка въ старшины «на общемъ основаніи» [5]): выбираются только кандидаты въ старшины и ихъ товарищи; обыкновенно, по два кандидата на каждую должность; уже изъ этихъ двухъ кандидатовъ одинъ утверждается старшиной отдѣленія «главнымъ начальникомъ губерніи» [6]). Послѣ 1862 года старшины съ ихъ

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4474 и ст. 4472 по редакціи высоч. утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта 20 марта 1862 года, 2 П. С. З. № 38080. Эта новая редакція говоритъ лишь о «гласныхъ всѣхъ городскихъ сословій» съ ихъ старшинами, но это не значитъ, что отдѣленія изчезли: ни одинъ изъ пунктовъ «правилъ о выборахъ», ни одна изъ статей инструкціи, говорящіе объ отдѣленіяхъ думы не отмѣнены и не измѣнены. См «прав. о выбор.» пп. 11, 16, 39 и др. и «сводъ инстр.» ст. 21—24; 31, 35—41 и др.

[2]) Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4474: «для управленія дѣйствіями каждаго отдѣленія назначается старшина» «Прав, о выбор.», п. 16.

[3]) «Прав. о выбор.», п. 16.

[4]) Списокъ этотъ составляется особой коммиссіей изъ пяти человѣкъ гласныхъ, избранныхъ по жребію.

[5]) «Сводъ инстр.», пп. 24—33. Точно также избираются и «старшинскіе товарищи».

[6]) «Прав. о выбор.», п. 16. Товарищи старшины утверждались гражданскимъ губернаторомъ.

товарищами выбираются изъ своей среды «выборными» [1]) и потомъ уже eo ipso, какъ было замѣчено, входятъ въ составъ общей думы въ качествѣ предсѣдателей ея сословныхъ отдѣленій. Гласные общей думы избирались на три года, также какъ и сословные старшины, стоявшіе во главѣ отдѣленій общей думы; помощники же этихъ старшинъ—лишь на два года [2]). Всѣ пять отдѣленій въ ихъ совокупности составляютъ собственно думу, какъ одно цѣлое; такъ сказать представителемъ, объединителемъ этого цѣлаго, предсѣдателемъ общей думы, какъ таковаго, является городской голова, этотъ «начальникъ всего общественнаго управленія и главный уполномоченный отъ всего городскаго общества» [3]). Въ эту должность назначается императоромъ одинъ изъ двухъ кандидатовъ, выбранныхъ общей думой изъ своей среды [4]). Такимъ образомъ, въ способѣ назначенія городскаго головы городовое положеніе 1846 года рѣзко отступаетъ отъ стараго положенія, по которому городской голова избирался непосредственно самимъ городскимъ обществомъ и лишь утверждался правительствомъ. Впервые способъ назначенія городскаго головы принятый положеніемъ 1846 года выставленъ, какъ наиболѣе соотвѣтствующій цѣли, въ проэктѣ комитета 1827 года, который, какъ мы видѣли, постановлялъ, что изъ дворянъ и первостатейнаго купечества избираются три кандидата, одного изъ которыхъ уже и утверждаетъ императоръ [5]). Въ третій проэктъ министерства, согласно положеніямъ выставленнымъ государственнымъ совѣтомъ, уже вошелъ этотъ способъ назначенія городскаго головы. Не каждый изъ гласныхъ общей думы могъ быть выбранъ въ городскіе головы. Для этого онъ долженъ былъ удовлетворять особымъ условіямъ, въ числѣ которыхъ цензъ играетъ не послѣднюю роль. Прежде всего кандидатомъ на избраніе могъ явиться лишь гласный, который принадлежалъ къ «почетнѣй-

---

[1]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 7.

[2]) «Прав. о выбор.», п. 30 и 16; «Сводъ инстр.», ст. 19; 2 П. С. З. № 38080, I, измѣненный п. 17 «Правилъ о выборахъ».

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4471.

[4]) «Правила о выбор.», п. 15 и измѣненіе его, 2 П. С. З. № 38080, I.

[5]) См. выше, стр. 376.

шимъ изъ лицъ» дворянскаго или купеческаго сословій и почетнаго гражданства; изъ купцовъ могли претендовать на это лишь почетнѣйшие изъ купцовъ первой гильдіи [1]); это во первыхъ; во вторыхъ, претендентъ долженъ владѣть въ городѣ такою недвижимою собственностью, стоимость которой никакъ не ниже пятнадцати тысячъ рублей; и наконецъ, онъ долженъ быть не моложе тридцати лѣтъ отъ роду [2]). Должность городскаго головы по самой процедурѣ избранія является должностью безсословною. Если, благодаря сословному ограниченію контингента гласныхъ общей думы, изъ среды которыхъ выбирается городской голова, онъ и можетъ, и долженъ носить сословный характеръ, то въ силу того факта, что въ самыхъ выборахъ участвуютъ гласные всѣхъ пяти отдѣленій думы, т. е. представители всѣхъ городскихъ сословій, какъ мы сказали, онъ является олицетвореніемъ безсословнаго начала. Самая процедура выборовъ городскаго головы или лучше кандидатовъ въ эту должность въ достаточной степени сложна Прежде всего составляется списокъ лицъ, которыя, удовлетворяя приведеннымъ нами условіямъ, могутъ подлежать избранію. Для этого составляется особое такъ называемое предварительное собраніе, пожалуй, коммиссія, изъ сословныхъ старшинъ съ ихъ товарищами и десятой части гласныхъ каждаго отдѣленія «по старшинству полученныхъ ими балловъ»; такъ что въ него до 1862 года входило minimum пятьдесятъ человѣкъ гласныхъ, maximum—семьдесятъ пять; а съ этого послѣдняго года—двадцать пять человѣкъ. Президировалось это собраніе прежнимъ городскимъ головой [3]) Старшины, участвующіе въ этомъ собраніи, пользуются правомъ предложить десять человѣкъ покрайнеи мѣрѣ, а гласные «еще нѣсколько человѣкъ» по

---

[1]) Въ своемъ возраженіи на проэктъ, составленный министерствомъ, князь А. С. Меньшиковъ настаивалъ на томъ, чтобы наиболѣе «ограничить сословія», изъ которыхъ можетъ быть избираемъ городской голова; ограничить ихъ «самыми почтенными»; но приэтомъ онъ совершенно устранялъ отъ занятія этого званія дворянъ. «Дѣло о нов. проэктѣ», № 1314, ч. III.

[2]) «Прав. о выбор.» п. 15 и 2 П. С. З. № 38080, 1

[3]) «Прав. о выбор.», п. 41; «Сводъ инстр.», ст. 65.

примѣру того, какъ это дѣлается при избраніи старшинъ [1]). Составленный такимъ образомъ списокъ лицъ, подлежащихъ избранію въ кандидаты на должность городскаго головы относится въ общее собраніе всѣхъ отдѣленій думы, гдѣ уже каждый изъ внесенныхъ въ списокъ и балотируется; двое изъ получившихъ больше избирательныхъ шаровъ, чѣмъ неизбирательныхъ, имѣющіе наибольшее число избирательныхъ голосовъ и признаются кандидатами на должность городскаго головы [2]).

До 1862 года городскіе головы назначались на шесть лѣтъ, [3]) а съ этого времени—только на четыре года [4]). По положенію 1846 года городской голова, будучи избираемъ на шесть лѣтъ, могъ, по истеченіи трехъ-лѣтняго срока, «просить объ увольненіи его отъ должности» [5]). Въ 1859 году военный генер. губернаторъ Петербурга въ своей, уже не разъ нами цитированной, докладной запискѣ находилъ, что шестилѣтній срокъ, на который избирался городской голова, «принадлежитъ къ числу тѣхъ особенностей, коими, безъ видимой пользы, затруднено общественное управленіе»; онъ указывалъ, что этотъ долгій срокъ службы «возбуждаетъ сомнѣніе въ избирателяхъ, устрашаетъ нѣкоторымъ образомъ избираемаго»; а потому предлагаетъ замѣнить его трехлѣтнимъ срокомъ, существующимъ по отношенію ко всѣмъ остальнымъ городамъ Россіи [6]). Министръ внутр. дѣлъ соглашался съ полезностью сокращенія срока службы городскаго головы, но только не до трехъ, а до четырехъ лѣтъ, срока службы членовъ распорядительной думы, въ которой предсѣдательствуетъ городской же голова [7]); съ мнѣніемъ министра, въ силу того же

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 66.

[2]) Тамъ же, ст. 65 и 67. Самые выборы производятся «на общемъ основаніи» (ст. 68); но для управленія дѣйствіями обоихъ собраній—предварительнаго и всѣхъ отдѣленій—составляется «особое присутствіе изо всѣхъ старшинъ подъ предсѣдательствомъ старшины перваго отдѣленія (потомственнаго дворянства). Тамъ же, ст. 65.

[3]) «Правила о выборахъ», п. 15.

[4]) 2 П. С. З. № 38080, измѣн. 15 п. правилъ о выборахъ.

[5]) «Прав. о выбор.,» тамъ же.

[6]) Зап. управл. министерствомъ внутр. дѣлъ объ измѣн. и дополн. нѣкот. частн. правилъ обществ. упр. въ Петербургѣ, стр. 10.

[7]) Тамъ же, стр. 22 и 29.

довода—что городской голова председательствуетъ въ распорядительной думѣ—согласился и государственный совѣтъ: срокъ службы городскаго головы былъ признанъ четырехъ-лѣтнимъ [1]).

Мы видѣли, что по прошествіи трехъ лѣтъ службы городской голова могъ просить объ отставкѣ; спрашивается, кѣмъ же и какъ замѣщали въ этомъ или вообще въ случаѣ выбытія городскаго головы изъ службы, вакантное мѣсто. Мы знаемъ, что на утвержденіе императора представлялись два кандидата; оставшійся неутвержденнымъ не считался ли кандидатомъ на званіе городскаго головы и не замѣщалъ ли этого послѣдняго въ указанныхъ нами случаяхъ? Вопросъ этотъ рѣшить не легко. Въ своемъ мѣстѣ мы указывали, что въ «правилахъ о выборахъ» въ качествѣ общаго положенія постановлялось, что въ «каждую должность всегда избирается и кандидатъ»; но во второй половинѣ этого положенія ясно говорится, что кандидатъ избирается для замѣны «утвержденнаго» лишь «въ случаѣ его болѣзни или отсутствія»; о такомъ же случаѣ, какъ выходъ въ отставку въ этомъ пунктѣ правилъ не говорится ничего, а стало быть онъ не можетъ быть примѣняемъ въ данномъ случаѣ. Такимъ образомъ въ положеніи 1846 года оставался пробѣлъ, который могъ быть незамѣтенъ лишь до перваго случая. Въ 1860 году случай этотъ насталъ: городской голова, избранный въ 1857 году, прослуживъ три года, просилъ уволить его отъ службы на слѣдующее трехлѣтіе. Просьба его восходила на разсмотрѣніе комитета министровъ и этотъ послѣдній не могъ удовлетворить ее на основаніи положенія 1846 года и нашелъ необходимымъ поставить такой вопросъ: слѣдуетъ ли по выбытіи городскаго головы изъ службы раньше шестилѣтняго срока призывать къ отправленію должности втораго кандидата по выборамъ, или же производить новые выборы двухъ кандидатовъ для утвержденія одного изъ нихъ въ должности высочайшей властью? Вопросъ этотъ слѣдовало разрѣшить законодательнымъ порядкомъ [2]). Онъ такъ и рѣшенъ, не смотря на предложеніе петербургскаго военнаго генер. губернатора,

[1]) «Мнѣніе государственнаго совѣта» отъ 15 декабря 1861 г. № 88, стр. 8.

[2]) Записка управл. министерствомъ, стр. 9—10.

предлагавшаго въ этомъ отношеніи возвратиться къ началамъ стараго городоваго положенія и выбирать городскаго голову какъ и гласныхъ общей думы на каждое трехлѣтіе [1]). Высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года, измѣнивъ 15 пунктъ правилъ о выборахъ, постановило, что «въ случаѣ выбытія городскаго головы до срока, на который онъ выбранъ, производятся новые выборы и избранные на остальное время, до истеченія четырехлѣтняго срока, два кандидата въ должность городскаго головы представляются на высочайшее благоусмотрѣніе вышеозначеннымъ порядкомъ» [2]); т. е. выборы въ данномъ случаѣ новаго городскаго головы на остальное время до срока производятся совершенно тѣмъ же порядкомъ, какъ и городскаго головы на цѣлое четырехлѣтіе [3]).

Вотъ полный составъ общей думы съ предсѣдателемъ во главѣ.

Общая дума въ полномъ ея составѣ созывается обыкновенно городскимъ головой «съ разрѣшенія военнаго генер. губернатора» и открывается и закрывается каждый разъ «по распоря-

---

[1]) Тамъ же, стр. 22.

[2]) 2 П. С. З. № 38080.

[3]) Въ апрѣлѣ 1854 года (2 П. С. З. № 28139) въ Петербургѣ именнымъ указомъ объявленнымъ военнымъ министромъ министру внутреннихъ дѣлъ, учреждены такъ называемые временные головы, которыхъ избирала изъ купцовъ первой гильдіи общая дума «на общемъ основаніи». Постоянный городской голова получаетъ старшинство надъ ними. Какъ это видно изъ инструкціи, изданной нѣсколько времени спустя послѣ указа (тамъ же, № 28177) временныхъ головъ учреждено было шесть. Учрежденіе этой должности вызвано войной: цѣль учрежденія временныхъ головъ—1) главный надзоръ за городскими коммисарами по отводу обывательскихъ квартиръ подъ войска и 2) содѣйствіе всѣмъ правительственнымъ распоряженіямъ, имѣющимъ отношеніе къ военнымъ дѣйствіямъ. Имъ вмѣняется инструкціей въ обязанность въ сношеніяхъ своихъ съ распорядительной думой всячески избѣгать переписки и дѣйствовать преимущественно путемъ личныхъ сношеній. Все это вызвано военными потребностями. Должность временнаго головы, понятно, учреждена была только на время войны.

женію» этого послѣдняго [1]). Но въ такомъ своемъ составѣ общая дума собиралась въ высшей степени рѣдко: обыкновенно для выбора головы и «для важнѣйшихъ общественныхъ дѣлъ» по желанію большинства ея отдѣленій [2]). Собраніе общей думы считается состоявшимся, «дѣйствительнымъ», когда въ немъ участвуетъ городской голова, старшины отдѣленій и «по крайней мѣрѣ одна треть гласныхъ» [3]). Тоже самое имѣетъ значеніе и относительно каждаго отдѣленія общей думы [4]). Предсѣдательствуетъ въ общемъ собраніи, т. е. собраніи всѣхъ отдѣленій думы, непремѣнно городской голова и лишь въ случаѣ болѣзни или вообще отсутствія его по какимъ либо уважительнымъ причинамъ его замѣняетъ старшина перваго отдѣленія, т. е. отдѣленія потомственныхъ дворянъ, владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностью [5]). Мы только что сказали, что собранія общей думы въ смыслѣ совокупности всѣхъ ея отдѣленій, или лучше, общія собранія думы имѣли мѣсто очень рѣдко. Обыкновенно она собиралась для обсужденія подлежащихъ ей вѣдѣнію дѣлъ по отдѣленіямъ, которыя созывались ихъ старшинами «по мѣрѣ поступленія дѣлъ и приготовленія оныхъ къ докладу» [6]). Случалось, что для обсужденія и рѣшенія извѣстнаго рода дѣлъ соединялись въ общее засѣданіе «два или нѣсколько отдѣленій»; такое соединенное засѣданіе могло имѣть мѣсто, какъ и засѣданіе общей думы, только «съ разрѣшенія военнаго генер. губернатора»; предсѣдательствовать долженъ было въ такомъ засѣданіи также городской голова или въ случаѣ его отсутствія старшина того изъ соединенныхъ отдѣленій, которое по порядку положенія—старше [7]).

---

[1]) «Сводъ инстр.,» ст. 36 и Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4476 измѣненная мнѣніемъ государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года.

[2]) «Сводъ инстр.,» тамъ же.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4477, измѣненная мнѣніемъ государственнаго совѣта 20 мар. 1864 года.

[4]) Первоначальная редакція статьи 4477 именно и устанавливала это положеніе относительно собственно каждаго отдѣленія.

[5]) «Сводъ инстр.» ст. 35; а за болѣзнью или отсутствіемъ старшины предсѣдательствуетъ одинъ изъ его товарищей.

[6]) Тамъ же, ст. 36.

[7]) Тамъ же, ст 38. Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4475: дѣла

Обыкновенный порядокъ рѣшенія дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію общей думы—рѣшеніе ихъ, какъ сказано, въ каждомъ отдѣленіи особо, совершенно независимо одно отъ другаго. Дѣло вносится въ каждое отдѣленіе его старшиной—предсѣдателемъ, отъ котораго вообще зависитъ распредѣленіе «существенныхъ предметовъ разсужденія» и опредѣленіе «вопросовъ, подлежащихъ къ разрѣшенію» [1]). Приэтомъ, если дѣло касается только одного какого либо изъ городскихъ сословій, то оно вносится и разсматривается отдѣленіемъ общей думы только этого сословія и рѣшеніе его этимъ отдѣленіемъ признается рѣшеніемъ общей думы [2]). Если же дѣло касается не одного, а нѣсколькихъ сословій, то оно разсматривается, во всѣхъ отдѣленіяхъ думы въ каждомъ порознь; такъ что голоса собираются особо въ каждомъ отдѣленіи; но «общій счетъ» имъ ведется по всѣмъ отдѣленіямъ и рѣшеніемъ или мнѣніемъ общей думы, въ виду этого, считается то рѣшеніе или мнѣніе, за которое высказалось «большинство по всѣмъ отдѣленіямъ вообще» [3]). Но приэтомъ опредѣленіи мнѣнія большинства устанавливается совершенно своеобразный порядокъ, очевидно, обусловленный стремленіемъ законодателя дать наибольшій вѣсъ, наибольшее значеніе и преобладаніе представителямъ такъ сказать высшихъ или, какъ онъ выражается, «старшихъ» городскихъ сословій; такихъ, какъ сословія потомственныхъ дворянъ, дворянъ личныхъ и почетныхъ гражданъ; сословій, на которыя, какъ мы видѣли, возлагались такія большія, такія свѣтлыя надежды. Только этимъ и можно объяснить тотъ порядокъ, о которомъ мы сейчасъ будемъ говорить. Обыкновенно въ «младшихъ» отдѣленіяхъ, т. е. въ такихъ, какъ ремесленное, мѣщанское, или купеческое, прежде чѣмъ приступать къ «сужденію», предсѣдатель предъявляетъ рѣшенія большинства, меньшинства и даже особыя мнѣнія отдѣльныхъ членовъ «старшихъ» отдѣленій, т. е. отдѣленій потомственныхъ дворянъ и личныхъ дворянъ съ почетными гражданами; отдѣленію предлагается одно изъ предъявленныхъ

въ общей думѣ «рѣшаются» или всѣми отдѣленіями «или только нѣсколькими изъ нихъ, или же однимъ».

[1]) Тамъ же, ст. 86.

[2]) Тамъ же, ст. 95 и 98.

[3]) Тамъ же, ст. 98.

мнѣній принять единогласно; если же такого рѣшенія не состоится, то мнѣнія старшихъ отдѣленій пускаются на голоса въ такомъ порядкѣ: сначала мнѣніе большинства, потомъ меньшинства и наконецъ особыя мнѣнія отдѣльныхъ членовъ ихъ. И только уже послѣ того какъ ни одно изъ этихъ мнѣній не получитъ большинства голосовъ, отдѣленіе «приступаетъ къ сужденію дѣла на общемъ основаніи», т. е. обсуждается вопросъ какъ и всякій другой [1]. Если приэтомъ въ какомъ либо изъ отдѣленій состоится такое рѣшеніе большинства, которое «не было въ виду» ни у одного изъ другихъ отдѣленій, обсуждавшихъ вопросъ, то рѣшаемый вопросъ по желанію этого отдѣленія, «положительно выраженному», вносится на новое разсмотрѣніе всѣхъ отдѣленій порознь или общаго собранія ихъ [2]. Этотъ по истинѣ странный порядокъ, нѣтъ сомнѣнія, не могъ дать тѣхъ результатовъ, которыхъ, быть можетъ, ждали отъ него и привелъ къ совершенно обратному, едвали законодателемъ желаемому, результату

Этотъ порядокъ рѣшенія дѣлъ при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ неминуемо долженъ былъ повести къ тому, что рѣшеніе большинства «старшаго» отдѣленія оказывало гнетущее давленіе на рѣшеніе «младшаго» отдѣленія; что это такъ—видно изъ того, что за общее правило при обсужденіи всякаго дѣла во всѣхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ принимается, что младшій членъ собранія всегда подаетъ голосъ первымъ; что установлено, разумѣется, именно съ цѣлью гарантировать самостоятельность мнѣнія каждаго члена собранія. Городовое положеніе или лучше временная коммиссія, учрежденная для введенія его и составлявшая инструкціи въ руководство новымъ городскимъ учрежденіямъ, сочла необходимымъ отступить отъ этого общаго и совершенно разумнаго правила въ виду тѣхъ соображеній, на которыя мы только что указали. На самомъ дѣлѣ этотъ порядокъ привелъ, и притомъ очень быстро, къ результатамъ несравненно болѣе плачевнымъ, чѣмъ, пожалуй, можно было ждать съ перваго взгляда. На самомъ дѣлѣ оказалось, что вопросъ голосованіемъ рѣшался

[1]) Тамъ же, ст. 107.

[2]) Тамъ же, примѣчаніе.

только въ самомъ «старшемъ» отдѣленіи—потомственныхъ дворянъ; и уже рѣшеніе этого отдѣленія «передавалось для подписанія въ другія» [1]); другими словами, эти «другія» дѣла уже не обсуждали, не рѣшали, а только «рукоприкладствовали». Такимъ образомъ оговорка составителей инструкцій, приведенная нами выше и дающая право младшему отдѣленію на особое, самостоятельное мнѣніе, могущее быть перенесеннымъ на рѣшеніе всѣхъ отдѣленій, не повела ни къ чему, да и не могла повести ни къ чему: какимъ образомъ, напр., въ мѣщанскомъ или ремесленномъ отдѣленіяхъ могла зародиться мысль объ особомъ мнѣніи по данному дѣлу, по которому имъ передавалось рѣшеніе самаго старшаго отдѣленія, подписанное уже всѣми другими? Для этого нужно было предполагать слишкомъ много самостоятельности и энергіи въ тѣхъ именно городскихъ сословіяхъ, въ полной несостоятельности которыхъ въ этомъ именно отношеніи убѣжденъ былъ самъ законодатель.

Этотъ же странный порядокъ обсужденія и рѣшенія дѣлъ имѣетъ мѣсто и «въ общемъ собраніи» думы, а также и «соединенныхъ отдѣленіяхъ ея: «сужденіе» о дѣлѣ, идетъ въ томъ же убывающемъ, съ точки зрѣнія старшинства отдѣленій, порядкѣ—«начинается», говоритъ инструкція, «всегда со старшаго отдѣленія» [2]). Такимъ образомъ сословность въ полной неприкосновенности остается и въ общихъ собраніяхъ общей думы.

«Для удобнѣйшаго разсмотрѣнія и приготовленія дѣлъ», какъ выражается инструкція общей городской думѣ, или другими словами, съ цѣлью болѣе точной и полной разработки опредѣленныхъ вопросовъ или дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію общей думы, эта послѣдняя можетъ составлять или выбирать изъ своей среды особыя коммиссіи [3]), которыя, смотря по характеру или роду дѣлъ, передаваемыхъ въ ихъ вѣдѣніе, а также и по способу ихъ назначенія, дѣлятся на временныя и постоянныя [4]). Первыя

---

[1]) «Записка управляющ. министерствомъ внутреннихъ дѣлъ объ измѣн. и дополн.» etc. стр. 14—указаніе военнаго генер. губернатора.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 110—111.

[3]) Тамъ же, ст. 113.

[4]) Тамъ же, ст. 113—114.

составляются для изученія и разсмотрѣнія каждаго отдѣльнаго вопроса; продолжительность ихъ существованія стоитъ въ прямой зависимости отъ времени, потребнаго на изученіе или разсмотрѣніе порученнаго имъ вопроса [1]); онѣ, въ отличіе отъ вторыхъ, или избираются по отдѣленіямъ, или же члены ихъ по «порученію» каждаго отдѣленія могутъ назначаться предсѣдателемъ отдѣленія «по его собственному усмотрѣнію»; само же отдѣленіе въ этомъ случаѣ лишь опредѣляетъ число членовъ будущей коммиссіи, которое вообще предоставлено усмотрѣнію общей думы [2]). Вторыя избираются «для разсмотрѣнія извѣстнаго рода дѣлъ, по мѣрѣ ихъ вступленія»; т. е. другими словами—для разработки категоріи дѣлъ уже заранѣе опредѣленныхъ или предусмотрѣнныхъ [3]); притомъ дѣлъ, такъ сказать, текущихъ; члены этого рода коммиссій уже непремѣнно избираются отдѣленіями общей думы и притомъ въ числѣ, maximum и minimum котораго опредѣленъ для каждаго отдѣленія; притомъ они должны избираться «въ двойномъ комплектѣ», т. е. къ членамъ должны быть избираемы кандидаты [4]). Избираются они обыкновенно лишь на одинъ годъ, по прошествіи котораго составъ коммиссій обновляется [5]). Какъ временныя, такъ и постоянныя коммиссіи избираются, смотря по мѣрѣ отношенія дѣла, имъ поручаемаго, къ городскимъ сословіямъ, или каждымъ изъ пяти отдѣленій общей думы, или только нѣсколькими изъ нихъ, или, наконецъ, однимъ [6]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 114 и 118.

[2]) Тамъ же, ст. 115. Обязательно лишь, чтобы отъ всѣхъ, участвующихъ въ выборахъ, отдѣленій было избрано по одинаковому числу членовъ. Тамъ же, ст. 120.

[3]) Тамъ же, ст. 113 и 117; въ послѣдней опредѣляется три категоріи или группы дѣлъ, для которыхъ избираются постоянныя коммиссіи; но по этимъ группамъ, впрочемъ, рекомендуется назначать коммиссіи лишь «преимущественно»; причемъ число коммиссій предоставлено усмотрѣнію самой думы.

[4]) Тамъ же, ст. 120: minimum членовъ отъ каждаго отдѣленія, участвующаго въ выборахъ, опредѣляется тремя, а maximum—пятью членами.

[5]) Тамъ же, ст. 121; обновленіе просходитъ въ мартѣ или апрѣлѣ мѣсяцахъ; всѣ прежніе члены могутъ быть выбраны снова.

[6]) Тамъ же, ст. 119.

Каждая коммиссія уже сама избираетъ своего предсѣдателя изъ своей среды, а вмѣстѣ съ нимъ и такъ называемаго «члена завѣдывающаго дѣлопроизводствомъ»[1]. Собраніе коммиссіи считается состоявшимся, если явилось не менѣе одной трети членовъ[2]. Понятно, что уже въ силу самаго количественнаго состава коммиссій, немыслимо было дѣлить ихъ на сословныя группы или отдѣленія подобно отдѣленіямъ общей думы; отъ этого дѣленія и отказались, постановивъ, что члены коммиссій «засѣдаютъ всегда вмѣстѣ, хотя бы они принадлежали къ разнымъ отдѣленіямъ»[3]; но отказаться окончательно отъ всякой сословности въ нихъ все таки найдено было излишнимъ: распредѣленіе членовъ коммиссіи по мѣстамъ и подача голосовъ ими производились «по сословіямъ» и притомъ «отъ правой руки (разумѣется, предсѣдателя) къ лѣвой», т. е. опять таки по старшинству сословій, представителями которыхъ являлись члены коммиссій[4]. Докладъ о рѣшеніи коммиссіи составляется и вносится въ подлежащее собраніе общей думы членомъ-докладчикомъ, избираемымъ непремѣнно изъ большинства коммиссіи[5]. Члены, оставшіеся въ меньшинствѣ, могутъ лично поддерживать свое мнѣніе въ общей думѣ[6].

Такова организація общей думы по городовому положенію 1846 года; организація, какъ мы видѣли, покоящаяся на началахъ сословности, которыя составителя его провели относительно общей думы въ высшей степени послѣдовательно. Намъ остается теперь разсмотрѣть вопросъ о томъ, что вѣдала общая дума и какъ она вѣдала подлежащія ей дѣла. Но прежде чѣмъ перейдти къ этому вопросу, мы остановимся, чтобы сказать нѣсколько словъ о канцеляріи общей думы.

Въ одной изъ статей, опредѣляющихъ «составъ, предметы и дѣйствія общей городской думы», говорится, что «для завѣ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 124.
[2]) Тамъ же, ст. 133.
[3]) Тамъ же, ст. 122.
[4]) Тамъ же, ст. 134 и 135.
[5]) Тамъ же, ст. 140 и 146.
[6]) Тамъ же, ст. 143.

дыванья дѣлами думы состоитъ въ ней «городской секретарь» [1]), при которомъ, въ свою очередь, состоитъ канцелярія, на которой и лежитъ вся письменная сторона по дѣлопроизводству въ общей думѣ. Весь составъ думской канцеляріи, начиная съ главы ея, секретаря, и кончая послѣднимъ копіистомъ, работающимъ въ канцеляріи, не по вольному найму, опредѣляется правительствомъ [2]). Но въ назначеніи секретаря городское общество, въ лицѣ общей думы, принимало нѣкоторое участіе: «главный начальникъ губерніи» назначалъ секретаря думы не исключительно по собственному усмотрѣнію, ничѣмъ не стѣсняясь въ своемъ выборѣ, а лишь утверждалъ одного изъ двухъ кандидатовъ, представленныхъ ему думой по собственному выбору «изъ чиновниковъ», изъявившихъ желаніе занять эту должность [3]). Относительно же остальныхъ «чиновъ» канцеляріи, думать надо, оставался старый порядокъ—дума просила объ утвержденіи даннаго лица въ опредѣленной должности по канцеляріи—городовое положеніе обѣщало установить правила по этому предмету «при изданіи штатовъ» [4]); но они не были изданы еще въ 1860 году: сводъ же законовъ обѣщалъ лишь издать «особое положеніе» [5]). Выраженіе «представляетъ» казалось бы не требуетъ объясненій и не можетъ вызвать никакихъ недоразумѣній; но тѣмъ не менѣе оно было не совсѣмъ понятно и общая дума оказывается, по мнѣнію комитета министровъ, поступала несогласно съ закономъ выбирая секретаря [6]); почему и рѣшено было статью городо-

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4472. Это положеніе осталось безъ перемѣны и послѣ 1862 года.

[2]) Тамъ же, ст. 4502 и «Правила о выбор.». п. 2: въ числѣ должностей, «замѣщаемыхъ по назначенію отъ правительства» называются: городской секретарь и....«всѣ чины канцеляріи въ разныхъ мѣстахъ и установленіяхъ общественнаго управленія».

[3]) См. «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ», т. I, ч. I. § 302. Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4503. Онъ назначается на шесть лѣтъ. Тамъ же.

[4]) 2 П. С. З. № 13721, ст. 39.

[5]) Томъ II, ч. I, ст. 4507.

[6]) «Зап. управл. мин. вн. дѣлъ, объ измѣн. и дополн. etc.» стр. 6.

ваго положенія, трактующую о назначеніи этого должностнаго лица пополнить или уяснить согласно указанію петербургскаго военнаго генер. губернатора внесеніемъ въ инструкцію общей думѣ, въ видѣ примѣчанія, опредѣленія, что «должность городскаго секретаря замѣщается не по выбору, а по назначенію отъ правительства т. е. по представленію общей думы съ утвержденія главнаго начальника столицы»[1]; уясненіе это, какъ это прямо слѣдуетъ изъ сравненія его съ тою статьей городоваго положенія, которой опредѣляется порядокъ замѣщенія должности городскаго секретаря, ровно ничего не уясняетъ, а лишь запутываетъ дѣло, внося выраженіе «не по выбору». Какъ же, спрашивается, и кого представлать на утвержденіе военнаго генер. губернатора, если желающихъ окажется нѣсколько человѣкъ; а ихъ всегда будетъ не мало. Думѣ пришлось стать втупикъ, лишь только ей приказано было представлять двухъ кандидатовъ на должность городскаго секретаря, не выбирая ихъ. Военный генер. губернаторъ думалъ разрѣшить ея затрудение предложеніемъ печатать объ освободившейся вакансіи въ газетахъ и изъ числа выразившихъ желаніе, на основаніи этого объявленія, занять вакансію «предоставить думѣ составить постановленіе, не допуская, впрочемъ балотировки» (?!)[2]. Эта странная, чтобъ не сказать болѣе, поправка, понятно, не могла вывести думы изъ затрудненія: весь то вопросъ именно и состоялъ въ томъ, какъ составить постановленіе о кандидатахъ, не баллотируя ихъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ и комитетъ министровъ въ предложеніи военнаго генер. губернатора не нашли средства рѣшить вопросъ; первый предложилъ «представленіе кандидатовъ производить черезъ собираніе голосовъ», т. е. путемъ выборовъ; второй же нашелъ необходимымъ разрѣшить вопросъ «въ порядкѣ законодательномъ», т. е. направить дѣло въ государственный совѣтъ; но со своей стороны выразилъ мнѣніе, что выборъ кандидатовъ вовсе не долженъ быть обязателенъ для военнаго генер. губернатора, которому должно быть присвоено право, въ случаѣ неудачнаго выбора думы, замѣщать эту должность «по непосред-

---

[1]) Тамъ же. Это объясненіе—въ видѣ примѣчанія къ статьѣ 183 «Свода инстр.».

[2]) Тамъ же, стр. 7.

ственному назначенію своему». На этотъ разъ и военный генер. губернаторъ согласился на балотировку кандидатовъ съ сохраненіемъ за нимъ только что указаннаго права [1]. Въ октябрѣ 1861 года этотъ вопросъ въ числѣ другихъ внесенъ былъ министромъ внутр. дѣлъ въ государственный совѣтъ съ возраженіемъ министра по поводу послѣдняго права военнаго генер. губернатора; возраженіемъ, которое состояло въ томъ, что городской секретарь, какъ лицо «пользующееся довѣріемъ общей думы» должно назначаться непремѣнно подъ ея непосредственнымъ вліяніемъ; что въ противномъ случаѣ, при назначеніи его исключительно военнымъ генер. губернаторомъ, съ одной стороны въ думѣ изчезнетъ всякое довѣріе къ своему секретарю, а съ другой секретарь, «признавая себя мало зависимымъ отъ общей думы», перестанетъ «дорожить ея довѣріемъ» [2]. Государственный совѣтъ согласился съ одной стороны съ только что изложеннымъ мнѣніемъ министра вн. дѣлъ, а съ другой находилъ основательнымъ и мнѣніе комитета министровъ, что «у губернскаго начальства не можетъ быть отнято право не утверждать представляемыхъ думою кандидатовъ, когда въ виду главнаго начальника столицы будутъ какія либо особыя къ тому причины»; но, согласившись съ этимъ, государственный совѣтъ не согласился предоставить военному генералъ губернатору исключительное право назначать секретаря лишь по своему усмотрѣнію, а постановилъ въ этомъ случаѣ «предоставить общей думѣ избирать новыхъ кандидатовъ» [3]. Это рѣшеніе государственнаго совѣта и было 20 марта 1862 года высочайше утверждено, и опредѣленія городоваго положенія 1846 года о замѣщеніи должности городскаго секретаря были измѣнены въ этомъ смыслѣ [4]. Такимъ образомъ выборное начало по отношенію къ этой, въ высшей степени важной въ городскомъ самоуправленіи, должности было удержано. Нѣтъ сомнѣнія, что петербургскимъ военнымъ генер. губернаторомъ въ дан-

---

[1]) Тамъ же, стр. 7—8 и 19—20.

[2]) Тамъ же, стр. 20—21.

[3]) Журн. гос. сов. въ департ. экономіи и законовъ отъ 15 декабря 1861 года, № 88, стр. 7 и 12, п. 2.

[4]) 2 П. С. З. № 38080, III.

момъ случаѣ руководили тѣ же соображенія, которыя, мы видѣли, руководили имъ и въ возраженіяхъ противъ опредѣленнаго городовымъ положеніемъ числа гласныхъ общей думы; т. е. соображенія, вытекающія вовсе не изъ интересовъ городскаго самоуправленія, совершенно чуждыя этимъ послѣднимъ. Важность рѣшенія государственнаго совѣта несомнѣнна, какъ несомнѣнно и огромное значеніе должности секретаря въ общемъ строѣ городскаго самоуправленія; стоитъ только хоть поверхностно взглянуть на роль секретаря, его права и обязанности, и значеніе управляемой имъ канцеляріи. Можно сказать, нисколько не рискуя впасть въ преувеличеніе, что канцелярія общей думы, а въ особенности глава ея, городской секретарь, есть душа этой думы. На нихъ все; гласные развѣ только въ коммиссіяхъ дѣлаютъ что либо кромѣ подачи голосовъ или подписыванья бумагъ. На канцеляріи, согласно инструкціямъ, лежало составленіе докладовъ или какъ выражается инструкція—«приготовленіе дѣлъ съ надлежащей полнотой»[1]; на ней—составленіе журналовъ и приговоровъ общей думы и приведеніе имъ «въ дальнѣйшее движеніе»[2]. На секретарѣ лежитъ обязанность давать всякаго рода «свѣдѣнія» думѣ, за точность которыхъ онъ отвѣчаетъ[3]. Онъ «наблюдаетъ за истеченіемъ сроковъ, на которые избраны лица по разнымъ общественнымъ должностямъ»; онъ же наблюдаетъ и затѣмъ, чтобы въ коммиссіяхъ общей думы дѣла шли успѣшно; онъ, наконецъ, «доводитъ до свѣдѣнія присутствія», въ собраніяхъ думы и ея отдѣленій, «объ установленномъ законами порядкѣ и правилахъ»[4]. Какъ глава канцеляріи, онъ вѣдаетъ содержаніе этой послѣдней[5]. На практикѣ значеніе канцеляріи и городскаго секретаря принимало несравненно бо̀льшее значеніе, чѣмъ по закону. Отсюда—совершенно понятно значеніе самаго способа замѣщенія этой должности. Не имѣй въ этомъ отношеніи дума никакого вліянія, она значительно потерпѣла бы въ своей независимости.

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 70, 161 и 163.
[2]) Тамъ же, ст. 167, 168.
[3]) Тамъ же, ст. 183.
[4]) Тамъ же, ст. 185—187.
[5]) Тамъ же, ст. 191, 192.

Такова организація общей думы, какъ представителя общества городскаго. Но она, какъ увидимъ, учрежденіе только совѣщательное, «недѣлающее отъ себя непосредственно никакихъ распоряженій», которыя «принадлежатъ думѣ распорядительной». Поэтому, прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію того, что подлежало вѣдѣнію общей думы, какъ представителя общества, мы остановимся на организаціи тѣхъ учрежденій, чрезъ которыя она, эта дума, вѣдала порученныя ей дѣла, приводила въ исполненіе свои постановленія. Органомъ, которому «принадлежитъ дальнѣйшее исполненіе приговоровъ» общей думы, «представленіе начальству и прочее», является по городовому положенію 1846 года такъ называемая «распорядительная дума съ состоящими при ней установленіями и чинами» [1]) Эта дума замѣнила собою шестигласную думу стараго городоваго положенія; замѣнила ее въ отношеніи къ предметамъ вѣдѣнія, впрочемъ, только [2]). Въ организаціи состава той и другой очень мало общаго, кромѣ развѣ начала сословности, общаго той и другой, но и то въ значительно различной степени: составъ шестигласной думы былъ болѣе узкосословный, чѣмъ распорядительной; въ первую мы видѣли, входили лишь представители отъ торгово-промышленныхъ сословій городскаго населенія да и то далеко не всѣхъ; во вторую входятъ, какъ увидимъ, представители всѣхъ пяти сословій городскаго общества: она въ этомъ отношеніи такъ же всесословна, какъ и общая дума, составомъ которой обусловливается ея собственный составъ. Уже въ этомъ—глубокое отличіе ея отъ шестигласной думы; но оно далеко не въ одномъ этомъ.

По своему составу распорядительная дума рѣзко отличается не только отъ шестигласной, но и отъ общей думы того же положенія 1846 года тѣмъ, что въ него вводится совсѣмъ новый элементъ, если можно такъ выразиться, правительственный; такъ что съ качественной точки зрѣнія составъ распорядительной думы двоякъ—выборный и правительственный. Общее число членовъ, обѣихъ категорій, распорядительной думы—тринадцать, не считая предсѣдателя, обязанности котораго на томъ же город-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4479 и 4469

[2]) Тамъ же, ст. 4482.

скомъ головѣ. Изъ этихъ тринадцати членовъ двѣнадцать входятъ въ составъ думы по выборамъ и только одинъ—по назначенію отъ правительства; это, такъ называемый «членъ отъ короны»[1]). Относительно членовъ распорядительной думы по выбору слѣдуетъ замѣтить, что число ихъ уже не одинаково отъ каждаго изъ городскихъ сословій, какъ это имѣетъ мѣсто въ общей думѣ; въ одинаковомъ количествѣ или одинаковое число гласныхъ входитъ въ составъ распорядительной думы лишь отъ первыхъ трехъ городскихъ сословій, начиная потомственными дворянами и кончая купцами; остальныя же два сословія—мѣщане и ремесленники уже оба вмѣстѣ представляются въ думѣ тремя гласными. Приэтомъ, городовое положеніе въ стремленіи дать преобладаніе высшимъ или «старшимъ» сословіямъ идетъ еще дальше: оно постановляетъ, что трое гласныхъ отъ купечества выбираются не всѣмъ послѣднимъ въ общей его совокупности, т. е. не всѣми тремя его гильдіями, а такъ, что первая избираетъ отдѣльно отъ послѣднихъ двухъ, которыя имѣютъ общаго представителя и притомъ одного, обѣ вмѣстѣ; между тѣмъ какъ первая гильдія имѣетъ одна двухъ представителей [2]). Этимъ путемъ городовое положеніе достигаетъ того, что наименѣе многочисленныя городскія сословія, но въ тоже время наиболѣе состоятельныя являются почти исключительными «хозяевами» городскаго управленія: они имѣютъ въ думѣ восемь человѣкъ представителей въ то время какъ, сравнительно съ ними массы городскихъ обывателей—купцы второй и третій гильдіи, мѣщане и ремесленники всѣ вмѣстѣ—только четырехъ, т. е. вдвое меньше. Собственно говоря неравномѣрность представительства сословій имѣетъ мѣсто, и притомъ въ очень значительной степени, уже и въ общей думѣ въ силу одного того обстоятельства, что въ составъ ея входили гласные въ одинаковомъ числѣ отъ всѣхъ, далеко, въ количественномъ отношеніи, неодинаковыхъ сословій. Въ распорядительной думѣ эта неравномѣрность становится

[1]) Тамъ же, ст. 4481.

[2]) Тамъ же. «Основанія» первоначальнаго проэкта предполагали избирать въ распорядительную думу по одному или по два члена отъ каждаго сословія, т. е. minimum выборныхъ членовъ пять, maximum десять. § 10.

еще рѣзче: представительство купцовъ двухъ послѣднихъ гильдій и мѣщанъ съ ремесленниками почти стушевывается передъ представительствомъ двухъ первыхъ сословій и купцовъ первой гильдіи[1]). Къ такимъ результатамъ привели составителей городоваго положенія стремленія привлечь наиболѣе интеллигентныя силы городскаго общества; причемъ подъ этими силами, очевидно, разумѣлись уже не одни дворяне потомственные или личные, какъ это думали составители, доказывая несостоятельность старыхъ городскихъ учрежденій, а и представители силы матеріальной, капитала, который одинъ и дворянъ то дѣлалъ интеллигентными въ ихъ глазахъ. Но, однако, не смотря на такое преобладаніе представителей имущественнаго, а стало быть, какъ предполагалось, и интеллектуальнаго или нравственнаго въ широкомъ смыслѣ, ценза, составители городоваго положенія все таки не надѣялись на болѣе лучшіе результаты, дѣятельности распорядительной думы, чѣмъ шестигласной, въ которой интеллектныя силы отсутствовали вовсе. Чтобы добиться цѣли, поставить самоуправленіе Петербурга на ноги, изобрѣли средство, долженствовавшее, совокупно съ представителями снова введенныхъ въ городское общество интеллигентныхъ сословій, вполнѣ гарантировать благіе результаты: вве-

---

[1]) Неравномѣрность эта будетъ совершенно ясна, если привести цыфры полноправныхъ гражданъ каждаго городскаго сословія и сопоставить ихъ съ цыфрой представителей по каждому. По выборамъ 1850 года участвовали въ нихъ: 1114 человѣкъ потомственныхъ дворянъ; 286—личныхъ дворянъ и потомственныхъ гражданъ; 2206 купцовъ, изъ которыхъ первой гильдіи всего только 90 человѣкъ; 2097—мѣщанъ и 710 ремесленниковъ. Каждая изъ этихъ группъ представлялась въ общей думѣ одинаковымъ числомъ гласныхъ; такъ что преобладаніе оставалось за личными дворянами и почетными гражданами, а за ними шли потомственные дворяне; ремесленники, пожалуй, преобладали надъ послѣдними, но не забудемъ, что это самое «младшее» сословіе, имѣющее поэтому въ общей думѣ наименьшее значеніе. Что же оказывается въ распорядительной думѣ? 1490 человѣкъ первыхъ двухъ сословій и купцовъ первой гильдіи имѣютъ въ ней восемь человѣкъ представителей, а 4923 человѣка остальныхъ сословій—только четверыхъ; т. е. въ первомъ случаѣ одинъ представитель на 185 человѣкъ, а вовторомъ—одинъ на 1260. Ст. Журн. министра внутр. дѣлъ за 1850 г., ч. XXX.

ли въ составъ распорядительной думы члена отъ правительства, имѣющаго водворить въ ней полный порядокъ и тѣмъ сдѣлать ее «живымъ» органомъ городскаго самоуправленія. Еще въ началѣ двадцатыхъ годовъ настоящаго столѣтія московскій комитетъ о доходахъ и расходахъ лучшимъ средствомъ оживить шестигласную думу находилъ въ назначеніи въ нее предсѣдателемъ вмѣсто городскаго головы особаго чиновника «по усмотрѣнію» правительства. Составители городоваго положенія 1846 года, находя причину запутанности и безурядицъ въ городскомъ управленіи по началамъ 1785 года главнымъ образомъ въ томъ, что «подробнѣйшее развитіе» этихъ началъ, примѣненіе ихъ къ мѣстнымъ условіямъ «предоставлено было самимъ обществамъ, слишкомъ мало образованнымъ для этого», логически должны были придти къ такому же взляду и относительно самостоятельнаго завѣдыванія членами этихъ обществъ самого «дѣлопроизводства» въ такомъ учрежденіи, какъ распорядительная дума. Оставить, какъ это было по старому положенію, хозяиномъ этаго дѣла одного секретаря городской канцеляріи они не рисковали, боясь, что онъ обратится по новому положенію и въ Петербургѣ въ тоже, чѣмъ былъ онъ до этого положенія въ немъ же и чѣмъ былъ во всѣхъ остальныхъ городахъ. Они придумали такую мѣру, какъ введеніе въ составъ распорядительной думы такого члена какъ «членъ отъ короны». Только этимъ путемъ надѣялись они обезпечить интересы городской казны [1]; они придавали этому правительственному члену распорядительной думы такое огромное значеніе, что ставили его почти на одну доску съ выборнымъ главой этого учрежденія; они стремились сдѣлать его «товарищемъ городскаго головы» [2]). Напрасно возражалъ противъ введенія этого члена отъ короны въ составъ думы вообще и такого почетнаго положенія его, притомъ при условіи личной отвѣтственности, тогдашній военный генер. губернаторъ, генер. адъютантъ Кавелинъ, доказывая, что этотъ членъ отъ короны сдѣлается лицомъ «первенствующимъ въ думѣ»; въ чемъ онъ видѣлъ особенную опасность

[1]) Хозяйств. департ. министра внутр. дѣлъ, 2 гор. отд. 1 столъ, дѣло № 1314, ч. II, докладная записка временнаго отдѣленія.
[2]) Тамъ же, и «основанія» первоначальнаго проэкта, § 10.

потому, что по его мнѣнію, благодаря возложенной проэктомъ на члена отъ короны тяжелой личной отвѣтственности, едва ли рѣшится принять на себя эту должность чиновникъ «во всей силѣ слова безкорыстный». Отвѣчая на это возраженіе, министръ внутр. дѣлъ (гр. Перовскій) доказывалъ, что особаго «первенствованія» въ думѣ члена отъ короны опасаться нечего въ виду того, что эта послѣдняя состоитъ изъ многихъ членовъ, въ числѣ которыхъ такія «почетнѣйшія» лица, какъ напр., члены отъ дворянъ или городской голова: все это помѣшаетъ личному вліянію члена-чиновника; что же касается злоупотребленій съ его стороны, то съ цѣлью гарантировать отъ нихъ городское общество и установлена та личная отвѣтственность, противъ которой возставалъ военный генер. губернаторъ. Государственный совѣтъ, отвергнувъ, какъ мы видѣли, первоначальный проэктъ, съ введеніемъ въ составъ распорядительной думы члена отъ короны, не смотря на возраженія военнаго генер. губернатора, совершенно согласился; этотъ членъ и былъ введенъ въ нее городовымъ положеніемъ съ тѣмъ только отличіемъ отъ первоначальнаго предположенія, что онъ не обремененъ личною отвѣтственностью и не возведенъ въ положеніе товарища городскаго головы [1]). Вообще, по положенію 1846 года онъ выдѣляется изъ среды всѣхъ другихъ членовъ распорядительной думы лишь характеромъ дѣлъ, состоящихъ въ его вѣдѣніи: на немъ, какъ это предполагалось и въ проэктахъ положенія, лежитъ обязанность наблюдать «за правильностью канцелярскаго порядка, и счетоводства, и за отчетностью вообще» [2]); на немъ, кромѣ того—завѣдыванье архивомъ и «экзекуторскою частью», а также—наблюденіе «за успѣшнымъ движеніемъ дѣлъ въ присутствіи» (думы) [3]). Назначался членъ отъ короны обыкновенно не на четыре года, какъ члены распорядительной думы по выборамъ, а лишь на три; и назначался притомъ самимъ министромъ внутр. дѣлъ, который, впрочемъ, назначалъ обыкновенно то лицо, которое представлялъ на его усмотрѣніе «главный начальникъ губер-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I. ст. 4481 и 4483; «Сводъ инстр»., ст. 248.
[2]) Тамъ же, ст. 4483.
[3]) «Сводъ инстр.,» ст. 248; а также 264, 266.

нія, т. е. военный генер. губернаторъ» [1]). Этотъ членъ отъ короны пережилъ и измѣненія въ городовомъ положеніи 1862 года. Онъ, какъ увидимъ, не вошелъ въ составъ ни московской, ни одесской распорядительной думы, но въ петербургской тѣмъ не менѣе все таки оставался. Только въ 1865 году уничтожена эта должность. На возможность уничтоженія этой должности военный генер. губернаторъ указывалъ еще въ 1860 году; но когда, послѣ введенія новаго городоваго положенія въ Москвѣ и Одессѣ, министръ внутр. дѣлъ обратился по этому предмету къ тому же военному генер. губернатору, то этотъ послѣдній уже категорически высказался, что должность члена отъ короны не только безполезна, но и вредна; онъ вообще на этотъ разъ высказалъ убѣжденіе, что «участіе правительственнаго чиновника въ выборныхъ учрежденіяхъ, завѣдывающихъ дѣлами обществъ, вредно». Внося вопросъ на рѣшеніе государственнаго совѣта, министръ внутр. дѣлъ указывалъ, что «съ теченіемъ времени обнаружилось, что мѣра эта (введеніе въ составъ распорядительной думы члена отъ короны) не достигаетъ цѣли». Государственный совѣтъ согласился съ этимъ мнѣніемъ и въ 1865 году высоч. утвержденнымъ мнѣніемъ его должность члена отъ короны въ петербургской распорядительной думѣ была упразднена [2]). Въ остальномъ составъ думы остался неприкосновеннымъ.

Гласные распорядительной думы выбираются членами общей думы [3]); выборы производятся по отдѣленіямъ [4]); приэтомъ они избирались общей думой не изъ среды только ея гласныхъ, а вообще изъ всѣхъ, пользующихся «правомъ голоса» при выборѣ гласныхъ въ общую думу, т. е. изъ всѣхъ горожанъ обладающихъ правомъ активнаго избранія [5]); но изъ этого не слѣдуетъ,

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4504.

[2]) 2 П. С. З. № 41956.

[3]) «Прав. о выбор.», п. 4 и 418.

[4]) «Сводъ инстр.», ст. 44, пункты а, б, в, г и д.

[5]) Тамъ же. Въ каждомъ изъ пунктовъ этой статьи повторяется буквально слѣдующее положеніе: что общею думой избираются на четыре года члены распорядительной думы «изъ числа всѣхъ вообще лицъ, имѣющихъ право голоса при выборѣ гласныхъ, не исключая и сихъ послѣднихъ». Нѣкоторое ограниченіе постановлялось лишь для

чтобы каждое сословное отдѣленіе общей думы могло избирать отъ себя представителей въ распорядительную думу изъ избирателей и гласныхъ всѣхъ сословій безъ различія; нѣтъ, каждое отдѣленіе могло выбирать ихъ лишь изъ избирателей и гласныхъ того сословія, которое оно само представляло; такимъ образомъ, стало быть, чтобъ быть избраннымъ въ распорядительную думу, особаго ценза не требовалось. Только что указанный порядокъ избранія членовъ распорядительной думы существовалъ только до 1862 года; съ этого же года они избирались уже не отдѣленіями общей думы, а «собраніями выборныхъ» отъ сословій, къ которымъ «переходятъ лежащія на гласныхъ общей думы обязанности», т. е. относительно выборовъ въ общественныя должности [1]). Но измѣненія 1862 года только этого и касаются; всѣ остальныя опредѣленія относительно выборовъ остаются въ полной силѣ. Выбирались члены распорядительной думы уже не на три, какъ гласные общей думы, а на четыре года [2]).

Распорядительная дума уже не дѣлится, подобно общей, на отдѣленія для отправленія своей функціи; она въ этомъ отношеніи является уже единымъ цѣлымъ. Но всѣ дѣла, подлежащія ея вѣдѣнію, распредѣляются между отдѣльными членами ея. Мы видѣли уже, что возлагалось на члена отъ короны. Все остальное распредѣляется между остальными двѣнадцатью выборными членами ея. При распредѣленіи рекомендуется, чтобы на каждаго члена возлагались именно тѣ обязанности, которыя стоятъ въ извѣстной связи съ его частными занятіями и потому «ближе извѣстны» ему» [3]). Приэтомъ, на каждаго члена возлагается и

третьяго, купеческаго, отдѣленія, которое, какъ мы уже видѣли, должно двухъ членовъ выбрать непремѣнно изъ купцовъ первой гильдіи.

¹) 2 П. С. З. № 38080.

²) «Правила о выбор.», п. 18 и «Сводъ инстр.», ст. 44, указанные пункты.

³) «Сводъ инстр.», ст. 249. «Нѣкоторые члены могутъ оставаться безъ опредѣленныхъ занятій», оставаться такъ сказать, въ запасѣ.... «для исполненія разныхъ временныхъ порученій думы». Тамъ же, примѣчаніе 1. По первоначальному проэкту составителей городоваго положенія распорядительную думу предполагалось однако раздѣлить на отдѣленія, хотя, впрочемъ, не сословныя, а по роду дѣлъ,

завѣдыванье соотвѣтствующею частью канцеляріи, занимающеюся «производствомъ ввѣренныхъ ему дѣлъ»[1]. Такимъ образомъ, можно подумать, что всѣ дѣла въ распорядительной думѣ рѣшаются, въ сущности, отдѣльными членами ея, «каждымъ по своей части»; но de jure, однако, имѣютъ мѣсто засѣданія думы, какъ совокупности всѣхъ членовъ ея; имѣютъ мѣсто «засѣданія присутствія», какъ выражаются инструкціи. Въ этихъ засѣданіяхъ распорядительная дума рѣшаетъ всѣ тѣ дѣла, которыя требуютъ не одного исполненія или, какъ выражаются тѣ же инструкціи, «простаго и безусловнаго примѣненія существующихъ постановленій», а вмѣстѣ—«соображенія и разсужденія»[2]; въ личномъ же завѣдываніи отдѣльныхъ членовъ состоятъ именно дѣла, требующія лишь простаго примѣненія постановленій или «исполненія принятыхъ формъ»[3]. Кромѣ того, городовое положеніе знаетъ еще что-то среднее между рѣшеніемъ дѣла въ «присутствіи» и «исполненіемъ» его непосредственно членомъ думы: это—рѣшеніе дѣлъ, подлежащихъ въ сущности исполненію члена, съ разрѣшенія городскаго головы. Это такого рода дѣла, «которыя, хотя и не требуютъ обсужденія присутствія, но касаются до обязанностей нѣсколькихъ членовъ или порождаютъ какія либо затрудненія»[4].

Но несмотря на все это, можно, не рискуя сдѣлать большой ошибки, утверждать, что въ сущности то вся суть дѣла вовсе не въ «присутствіи» думы и не въ ея отдѣльныхъ членахъ, а въ головѣ и канцеляріи; главнымъ образомъ, въ послѣдней; въ тѣхъ ея экспедиціяхъ, которыми завѣдуютъ члены думы.

ими завѣдуемыхъ; такихъ отдѣленій предполагалось два: «отдѣленіе общественныхъ дѣлъ» и «отдѣленіе счетное»; причемъ непремѣнный предсѣдатель перваго—городской голова, а втораго—товарищъ его. «Основанія», § 10.

[1]) Тамъ же. Обыкновенно члены и занимаются въ управляемыхъ ими частяхъ или «экспедиціяхъ» канцеляріи. Примѣч. 2.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 259 и 260.

[3]) Тамъ же, ст. 260, 261 и 262.

[4]) Тамъ же, ст. 263. Городской голова, какъ въ этихъ случаяхъ, такъ и въ томъ, «если не согласится съ мнѣніемъ члена», можетъ перенести дѣло и «на разсмотрѣніе присутствія».

Самыя рѣшенія дѣлъ составляются именно въ этихъ экспедиціяхъ, гдѣ по инструкціи члены думы и засѣдаютъ больше половины дня служебнаго; и только меньшая часть дня проводится ими въ «общемъ присутствіи» думы для «слушанія докладовъ и сужденія оныхъ»[1]). Если припомнимъ изъ кого состоитъ половина членовъ распорядительной думы, если примемъ во вниманіе особыя заботы законодателя о дѣлопроизводствѣ въ канцеляріи, заботы, которыми вызвано существованіе члена отъ короны, мы найдемъ, что канцелярія на практикѣ, въ дѣйствительности, должна была поглотить «общее присутствіе» думы, въ которомъ нѣтъ сомнѣнія лишь «слушались» и подписывались, а вовсе не «обсуждались» доклады членовъ ея, стоявшихъ во главѣ той или иной экспедиціи думской канцеляріи; доклады, въ огромномъ большинствѣ случаевъ вовсе не ими, разумѣется, и составляемые. Такимъ поглощающимъ значеніемъ канцеляріи опредѣлялась и ея въ высшей степени сложная организація: она распадалась на четыре экспедиціи или отдѣленія, изъ которыхъ каждая состояла изъ нѣсколькихъ столовъ [2]). Причемъ сильно были озабочены во первыхъ о томъ, чтобы «однородныя дѣла производились вмѣстѣ, въ одной экспедиціи и по возможности въ одномъ столѣ»; а во вторыхъ—чтобы «количество занятій во всѣхъ экспедиціяхъ было уравнено» [3]). Каждая изъ четырехъ экспедицій находится «въ непосредственномъ завѣдываніи секретаря»[4]), который, разумѣется и являлся составителемъ доклада, членомъ думы лишь подписываемаго.

Распорядительная дума не все, однако, возложенное на нее, вѣдала сама непосредственно; нѣкоторыя изъ возложенныхъ на нее функцій она вѣдала чрезъ посредство особыхъ, «состоящихъ при ней», учрежденій и лицъ, разумѣется, ей подчиненныхъ; но изъ которыхъ, однако, ни одно не избирается и не

---

[1]) Тамъ же, ст. 250.

[2]) Тамъ же, ст. 251 и сл....Всѣ четыре экспедиціи вмѣстѣ состояли изъ четырнадцати столовъ: первая и вторая—изъ трехъ каждая; третья—изъ пяти и четвертая—изъ трехъ. Тамъ же, ст. 257.

[3]) Тамъ же, ст. 251.

[4]) Тамъ же.

назначается самой избирательной думой. Эти учрежденія и лица всѣ состояли и при шестигласной думѣ. Всѣ онѣ городовымъ положеніемъ 1846 года распредѣляются на двѣ группы: торговую полицію и городскую хозяйственную полицію [1]).

Первую составляютъ: во первыхъ, торговая депутація, коллегіальное учрежденіе, организованное, какъ и депутація при шестигласной думѣ, изъ представителей «отъ купечества»; во вторыхъ, торговые смотрители, ихъ помощники и базарные, и рыночные смотрители и наконецъ, торговые или рядскіе старосты [2]). Члены «депутаціи» и торговые смотрители выбирались изъ среды только одного купеческаго сословія всѣхъ гильдій на три года [3]). Депутація состоитъ изъ семи членовъ. включая сюда и предсѣдателя, который обыкновенно не избирается, а представляется изъ среды ихъ городскимъ головой гражданскому губернатору, который и утверждаетъ его въ должности [4]). Всѣ же члены депутаціи утверждаются въ своей должности «главнымъ начальникомъ губерніи», т. е. военнымъ генер. губернаторомъ [5]); а смотрители—гражданскимъ губернаторомъ [6]). Помощники же торговыхъ смотрителей вмѣстѣ съ базарными и рыночными избирались уже изъ всѣхъ трехъ сословій торгово-промышленнаго городскаго населенія, т. е. изъ купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго, и притомъ, только на два года [7]); самые выборы ихъ утверждаются распорядительной думой [8]). Что касается торговыхъ

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4485. «Сводъ инстр.», ст. 604. Мы не будемъ останавливаться здѣсь на учрежденіяхъ и лицахъ, функціи которыхъ не касаются собственно общественно-городскаго управленія: на такъ называемой «аукціонной камерѣ», состоящей изъ «управляющаго» и присяжныхъ аукціонистовъ (Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4489) и «городовыхъ публичныхъ нотаріусахъ», частныхъ маклерахъ, «присяжныхъ добросовѣстныхъ свидѣтеляхъ» и «присяжныхъ городовыхъ цѣновщикахъ». Тамъ же, ст. 4490.

[2]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4486.

[3]) «Прав. о выборахъ», п. 19 и сводъ инстр»., ст. 605.

[4]) «Сводъ инстр»., ст. 605.

[5]) «Правила о выбор»., п. 19.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же.

[8]) Тамъ же.

и рядскихъ старостъ, то они избираются уже не по сословіямъ, а «самими торгующими одного общественнаго мѣста», производящими «однородный торгъ» и притомъ всего на одинъ годъ [1]. Выборы всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ, исключая послѣднихъ— торговыхъ и рядскихъ старостъ—производились до 1862 года въ сословныхъ отдѣленіяхъ общей думы[2]; именно: въ третьемъ, купеческомъ, которое избирало торговыхъ депутатовъ, торговыхъ смотрителей съ частью ихъ помощниковъ [3]); въ четвертомъ и пятомъ, выбиравшими только часть помощниковъ торговыхъ смотрителей [4]). Съ 1862 года всѣ они избираются уже «собраніями выборныхъ отъ сословій» [5]).

Если всѣ должностныя лица торговой полиціи избирались только изъ среды собственно торгово-промышленныхъ городскихъ сословій, то выборные городской хозяйственной полиціи, наоборотъ, выбирались уже отъ каждаго изъ пяти городскихъ сословій, т. е. каждымъ изъ пяти сословныхъ отдѣленій общей думы [6]); причемъ они выбираются изъ всѣхъ вообще лицъ даннаго сословія, обладающихъ правомъ при избраніи гласныхъ «не исключая и сихъ послѣднихъ» [7]). О членахъ городской полиціи законъ говоритъ, что они избираются «на опредѣленное или безсрочное, по существующему нынѣ порядку, время» [8]); причемъ опредѣляется время инструкціями и опредѣляется періодомъ времени въ

---

[1]) Тамъ же, и п. 43, отд. 4.

[2]) «Сводъ инстр»., ст. 44.

[3]) Тамъ же, п. 10.

[4]) Тамъ же, п. 18 и 19. О базарныхъ и рыночныхъ смотрителяхъ здѣсь уже не говорится; стало быть, они избираются лишь купеческимъ сословіемъ, что прямо и опредѣляется въ 10 пунктѣ 44 статьи свод. инстр.; а между тѣмъ, мы видѣли, п. 19 правилъ о выборахъ говоритъ о выборѣ ихъ изъ купцовъ, а вмѣстѣ мѣщанъ и ремесленниковъ. Примирять этого противорѣчія не беремся. Думать надо, въ дѣйствительности, правила инструкцій брали верхъ надъ опредѣленіемъ закона.

[5]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 2.

[6]) «Сводъ инстр»., ст. 44, п. п. 3, 6, 11, 19 и 27. Торговыхъ смотрителей избиралось четверо; человѣкъ восемнадцать вѣроятно ихъ помощниковъ; и восемъ человѣкъ базарныхъ смотрителей. Тамъ же, п. 10, 18 и 26.

[7]) Тамъ же.

[8]) «Прав. о выбор»., п. 20.

два или три года: на два года избираются каждымъ изъ пяти отдѣленій думы «депутаты для оцѣнки имуществъ»; на три же года выбираются, во первыхъ, купеческимъ отдѣленіемъ коммиссары или «члены конторы хлѣбной пристани» и «коммиссары городской казны»; и во вторыхъ, мѣщанскимъ и ремесленнымъ отдѣленіями—эти послѣдніе [1]). Первые два отдѣленія общей думы:—потомственныхъ дворянъ и личныхъ съ почетными гражданами—выбирали въ составъ хозяйственной полиціи изъ среды своихъ сословій только по одному депутату въ оцѣночную коммиссію; всѣ эти многочисленные коммиссары избирались лишь послѣдними тремя отдѣленіями думы, т. е. исключительно торгово-промышленными сословіями; такимъ образомъ, въ концѣ концевъ выборныя должности, требовавшія наиболѣе времени отъ замѣщавшихъ ихъ, всею тяжестью ложились все таки на купцовъ и мѣщанъ съ ремесленниками: дворяне и почетные граждане освобождались отъ обязанности несть «службу» этого рода все ради, очевидно, того же ихъ «достоинства». Всѣ члены городской хозяйственной полиціи, не смотря на избраніе ихъ общей думой, утверждались въ своихъ должностяхъ распорядительной думой [2]); нѣкоторые изъ членовъ городской хозяйственной полиціи, именно, депутаты для оцѣнки имуществъ, составляютъ въ ихъ совокупности особыя коллегіальныя учрежденія—такъ называемыя депутатскія коммиссіи для частной оцѣнки и переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ. Смотря по количеству недвижимыхъ имуществъ, «подлежащихъ переоцѣнкѣ», число депутатовъ, избираемыхъ, какъ мы видѣли, отдѣленіями общей думы, болѣе или менѣе колеблется, какъ колеблется и число самыхъ коммиссій, обусловливаясь тою же «дѣйствительною надобностію», опредѣленіе которой зависитъ отъ распорядительной думы [3]).

---

[1]) «Сводъ инстр»., ст. 44 п. п. 3, 6, 11, 19, 27 Депутатовъ для оцѣнки имущества выбиралось однако не пять человѣкъ, какъ это можно подумать; но неопредѣленное число; членовъ хлѣбной конторы—трое и коммиссаровъ город. казны тридцать семь человѣкъ: двадцать два—изъ купцовъ; десять—изъ мѣщанъ и пять изъ цеховыхъ ремесленниковъ. Тамъ же, и ст. 676.

[2]) «Прав. о выбор»., п. 20 и «св. инстр»., ст. 679.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4488, примѣчаніе; «св. инстр»., ст. 677.

Всѣ эти состоящія при распорядительной думѣ учрежденія и лица, разумѣется, подчинены ей, состоя «въ ея вѣдѣніи и непосредственномъ начальствѣ»; «начальство» это по отношенію, напр., къ торговой депутаціи выражалось, во первыхъ, въ надзорѣ за дѣйствіями ея со стороны распорядительной думы[1]); во вторыхъ, въ томъ, что жалобы «на неправильныя дѣйствія» этой депутаціи подаются и разсматриваются въ той же распорядительной думѣ [2]). Въ такихъ же отношеніяхъ къ распорядительной думѣ состоятъ и оцѣночныя коммиссіи и всѣ выборныя должностныя лица, при этой думѣ состоящія.

Но сама распорядительная дума очевидно состоитъ въ извѣстныхъ подчиненныхъ отношеціяхъ къ общей думѣ, которая, какъ видѣли, только составляетъ «общественные приговоры»; а приведеніе въ исполненіе этихъ приговоровъ, «представленіе начальству» и т. п. предоставляется распорядительной думѣ. Изъ этого, казалось бы, извѣстныя подчиненныя отношенія думы распорядительной къ думѣ общей вытекаютъ сами собой и казалось бы первая должна была относиться къ постановленіямъ и распоряженіямъ послѣдней, какъ учрежденіе распорядительное или общее административное къ опредѣленіямъ и постановленіямъ власти, въ извѣстномъ смыслѣ или лучше въ извѣстномъ объемѣ, законодательной; такъ какъ общая дума по существу своему есть учрежденіе законодательное, право «общественныхъ приговоровъ» котораго, какъ выражается г. Градовскій, «является делегаціей

Представленія распорядительной думы о числѣ депутатскихъ коммиссій утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ.

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4486, п. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 4487, п. 1. Не смотря на всю ясность статьи 4486, въ 1850 году почему то возникъ вопросъ о томъ, куда жаловаться на неправильныя дѣйствія торговой депутаціи. Статсъ-секретарь, гр. Блудовъ, рѣшалъ вопросъ именно, опираясь на ст. 4486 (19 по городовому положенію); на его сторону стали министръ внутр. дѣлъ и временная коммиссія. Казенная же палата находила нужнымъ направлять жалобы на торговую депутацію, какъ и по старому положенію, въ нее, казенную палату, и губернское правленіе. Государственный совѣтъ сталъ на сторону гр. Блудова и министра внутр. дѣлъ: въ городовое положеніе введена была ст. 4487. Хозяйст. департ., 2 гор. отд., 1 ст. дѣло № 6911, ч. I.

власти верховной» [1]). Поэтому, отношенія распорядительной думы къ приговорамъ общей должны были бы обусловливаться общими «началами закономѣрнаго повиновенія»; т. е. распорядительная дума должна бы была безусловно повиноваться всякому постановленію и распоряженію общей «въ предѣлахъ закона» [2]). Для осуществованія возможности такого повиновенія городовое положеніе должно было строго и точно опредѣлить съ одной стороны предѣлы власти общей думы, а съ другой путь, котораго слѣдовало бы держаться распорядительной думѣ въ томъ случаѣ, когда данное постановленіе общей думы найдено будетъ ею «противозаконнымъ».

Но городовое положеніе 1846 года поступило иначе. Оно вооружило распорядительную думу правомъ не исполнять рѣшенія или приговоры общей думы просто въ случаѣ «разномыслія» ея съ послѣдней, въ случаѣ ея «несогласія» на «сіи приговоры»; совершенно игнорируя вопросъ о необходимости такъ или иначе опредѣлить случаи, въ которыхъ могла распорядительная дума выразить свое «несогласіе» или «разномысліе» съ рѣшеніями общей думы [3]). Нѣтъ, думаемъ, нужды разъяснять, что при такомъ опредѣленіи отношеній думы распорядительной къ постановленіямъ думы общей, подчиненное отношеніе первой къ послѣдней на столько измѣняется въ своемъ существѣ, что почти перестаетъ быть таковымъ: на всякій «приговоръ» общей думы, на всякое ея «журнальное постановленіе», присланное въ нее «для исполненія» распорядительная дума можетъ изъявить свое несогласіе, руководясь исключительно лишь своимъ личнымъ усмотрѣніемъ, совершенно игнорируя вопросъ о законности или незаконности этого приговора или постановленія. Само собою понятно, что не всякое несогласіе или «разномысліе» думъ eo ipso вело уже къ отмѣнѣ «общественнаго приговора» общей думы; мы

---

[1]) «Начала рус. госуд. права», т. I, стр. 71.

[2]) Объ этомъ «закономѣрномъ повиновеніи» и средствахъ противодѣйствія незаконнымъ распоряженіямъ со стороны подчиненныхъ правительственныхъ мѣстъ вообще и по рускому праву въ особенности см. въ томъ же сочиненіи проф. А. Градовскаго, тамъ же, стр. 57—61.

[3]) Св. Зак., т II, ч. I, ст. 4479.

увидимъ, городовое положеніе установило извѣстныя средства противъ этого; но во всякомъ случаѣ несомнѣнно также, что при самыхъ дѣйствительныхъ способахъ улаживать «разномысліе» или устранять ихъ, какъ несостоятельныя, городское управленіе все таки, при такомъ опредѣленіи отношеній распорядительной думы къ приговорамъ общей, въ значительной степени затрудняется: сколько времени будетъ потеряно, быть можетъ въ такихъ случаяхъ, когда извѣстная быстрота особенно важное имѣетъ значеніе, прежде чѣмъ будутъ испробованы всѣ пути къ примиренію разномыслія или доказательству неосновательности несогласія распорядительной думы; а пути эти—въ достаточной степени долгіе и сложные, чтобы пріостановить рѣшеніе вопроса на очень и очень долгій срокъ. Путь этотъ состоялъ въ слѣдующемъ: «при несогласіи (распорядительной думы) на сіи приговоры», говоритъ городовое положеніе, «дума распорядительная ни въ какомъ случаѣ не имѣетъ права сама собою оные отмѣнять, но или предлагаетъ о причинахъ своего несогласія, черезъ городскаго голову, на разсужденіе общей думы или представляетъ о томъ начальнику губерніи, который, если не успѣетъ согласить произшедшаго между думами разномыслія, вноситъ дѣло, съ своимъ по оному заключеніемъ, на разрѣшеніе военнаго генералъ-губернатора» [1]) Такимъ образомъ, распорядительной думѣ представляется два способа дѣйствій въ случаѣ ея «несогласія» съ общей думой, любой изъ которыхъ она можетъ пустить въ ходъ, очевидно, по собственному усмотрѣнію: городовое положеніе не опредѣляетъ, въ какомъ именно случаѣ должна дума обратиться за разъясненіемъ къ общей думѣ, и въ какомъ—такъ сказать, съ жалобой къ военному генералъ губернатору; можно, пожалуй, было бы предположить, что къ послѣднему средству она могла прибѣгнуть, лишь испытавъ первое; т. е. обратиться къ губернатору лишь послѣ того, какъ общая дума, давъ разъясненіе, будетъ все таки настаивать на своемъ постановленіи; но это положеніе основательно, какъ и всякое другое, не имѣющее никакой почвы для себя; городовое положеніе не только не опредѣляетъ случаи того или

[1]) Тамъ же.

инаго образа дѣйствій распорядительной думы при несогласіи ея съ общей, но ничего не говоритъ даже и о томъ, какимъ образомъ общая дума, когда за разъясненіемъ обратится къ ней распорядительная дума, даетъ разъясненіе и главное—какъ наконецъ распорядительная дума должна отнестись къ этому разъясненію; можетъ ли она изъявить свое «несогласіе» и на это разъясненіе, и если можетъ, то сколько жъ разъ; ничего не говоритъ оно и о томъ, какимъ образомъ «начальникъ губерніи» соглашаетъ несоглашающіяся думы; т. е. какія пути и средства онъ для этого употребляетъ. При такой полной неопредѣленности всего этого нѣтъ никакого сомнѣнія, что городовое положеніе 1846 года вовсе не устранило того, чѣмъ по мнѣнію его составителей страдало старое положеніе, именно неопредѣленность отношеній думы шестигласной, замѣнявшей петербургскую распорядительную, и общей; не устранило оно, разумѣется, и тѣхъ послѣдствій, которыя должны были вытекать и дѣйствительно и вытекали изъ этихъ отношеній. Если взглянуть на дѣло съ точки зрѣнія дѣйствительности, печальныхъ послѣдствій, вытекавшихъ изъ неопредѣленности отношеній обѣихъ думъ другъ къ другу, то полная неопредѣленность ихъ по старому положевела во всякомъ случаѣ вела къ меньшимъ затрудненіямъ въ силу того простаго факта, что общая дума нигдѣ не существовала, почему и самыхъ отношеній не возникало. Иное дѣло по городовому положенію 1846 года. Теперь обѣ думы на лицо, и неопредѣленность отношеній между ними должна была повести теперь къ очень серьезнымъ послѣдствіямъ, если только обѣ думы намѣрены были играть и дѣйствительно играли ту роль, которую возлагалъ на нихъ законодатель. Составители проэкта положенія 1846 года хорошо это понимали, и одною изъ главныхъ цѣлей при разработкѣ его ставили, между прочимъ, болѣе точное опредѣленіе взаимныхъ отношеній между «городскими присутственными мѣстами» съ одной стороны и ими и «установленными властями»—съ другой [1]). Результатомъ стремленій достичь этой цѣли и было только что разсмотрѣнное опредѣленіе отношеній распо-

---

[1]) «Хоз. департ. минист. вн. дѣлъ», 1 ст., 2 гор. отд., дѣло № 1314, ч. II.

рядительной думы къ общей. На несостоятельность и неопредѣленность этого опредѣленія указывалъ еще до изданія городоваго положенія, именно въ 1844—1845 году, тогдашній военный генер. губернаторъ Петербурга; но указаніе осталось безъ результата [1]). На эту несостоятельность не замѣдлила указать и сама дѣйствительность: уже въ пятидесятыхъ годахъ возникъ вопросъ, возбужденный военнымъ генер. губернаторомъ Петербурга и поставленный комитетомъ министровъ на очередь вопросовъ, требующихъ законодательнаго разрѣшенія, «о поясненіи правила о томъ, кѣмъ окончательно должно рѣшаться происшедшее между общею и распорядительною думами разногласіе». Но вопросъ этотъ, какъ это прямо видно изъ самой редакціи его, вовсе не касался сущности дѣла. Рѣчь шла лишь о томъ, разрѣшаетъ ли разногласіе думъ военный генер. губернаторъ окончательно, или же онъ «обязанъ во всѣхъ таковыхъ случаяхъ представлять министру внутреннихъ дѣлъ»? Въ такой именно формѣ возникъ вопросъ по данному предмету у петербургскаго военнаго генер. губернатора. Приэтомъ, гражданскій губернаторъ разрѣшилъ этотъ вопросъ такъ: по его мнѣнію военный генер губернаторъ «даетъ» окончательное «думѣ разрѣшеніе по всѣмъ дѣламъ городскаго хозяйства и управленія», по вопросамъ же законодательнымъ (?) онъ пересылаетъ дѣло «на усмотрѣніе министра вн. дѣлъ», прилагая лишь свое мнѣніе; военный же генер. губернаторъ съ этимъ толкованіемъ гражданскаго губернатора не согласился и предлагалъ въ свою очередь такое толкованіе: во первыхъ, все равно, согласны думы между собой или несогласны, во всякомъ случаѣ дѣло «восходитъ на разсмотрѣніе» опредѣленной власти; а уже отсюда—во вторыхъ, военный генер. губернаторъ и даже начальникъ губерніи, которому, мы видѣли, городовое положеніе рѣшительно не предоставляло права рѣшать своей властью вопросъ о разногласіи, окончательно разрѣшаютъ это разногласіе «по предоставленнымъ имъ по закону дѣламъ», какъ, напр., говоритъ онъ, по дѣлу объ утвержденіи выборовъ въ извѣстныя должности; всѣ же остальныя дѣла должны восходить на рѣшеніе министра

[1]) Тамъ же, ч. III.

внутр. дѣлъ [1]). Приэтомъ, просматривая «мнѣнія» и рѣшенія обоихъ губернаторовъ, невольно поражаешься слѣдующимъ обстоятельствомъ: и тотъ, и другой изъ нихъ совершенно игнорируетъ то опредѣленіе городового положенія, по которому, въ случаѣ разногласія распорядительная дума о причинахъ его вноситъ въ общую думу; они его вовсе не знаютъ, они говорятъ объ обращеніи распорядительной думы къ гражданскому губернатору. Обстоятельство очень важное. Оно, думаемъ, совершенно ясно указываетъ на то, что на практикѣ, въ дѣйствительности, «разномысліе» и разрѣшалось только однимъ этимъ путемъ и тѣмъ дѣло упрощалось: вопросъ о томъ, когда прибѣгать къ одному средству, когда къ другому, разрѣшался самъ собою; онъ не могъ при такомъ условіи и возникнуть [2]). Нельзя обойти молчаніемъ здѣсь также и того обстоятельства, что военный генер. губернаторъ пошелъ по отношенію къ разсматриваемому нами вопросу нѣсколько дальше того, что первоначально возбуждено было имъ: онъ рѣшительно высказался противъ права гражданскаго губернатора «соглашать происшедшее между думами разномысліе», находя, что «неудобно домогаться этого соглашенія, ибо общая дума не будетъ отмѣнять приговоровъ своихъ по несогласію на нихъ думы распорядительной» [3]). Въ концѣ концовъ, военный генер губернаторъ «разномыслію» никакого въ сущности особеннаго значенія не придавалъ и, не обязывая распорядительную думу ни къ непремѣнному исполненію всякаго постановленія общей думы, ни къ объясненію своего несогласія съ ней ей самой, предлагалъ простой способъ разрѣшенія вопроса—обращаться всякій разъ, существуетъ ли разногласіе или нѣтъ, къ авторитету не всегда даже военнаго генер. губернатора, а

---

[1]) «Записка управл. минист. внутр. дѣлъ, объ измѣн. и допол. нѣкотор. частн. прав. общественн. управл. въ С.-Петербургѣ» стр. 3, 5 и 6. Дѣла, разногласіе думъ по которымъ разрѣшается не военнымъ генер. губернаторомъ, а министромъ генер. - адъютантъ Игнатьевъ перечисляетъ; это—дѣла: «о постройкахъ, объ устройствѣ пристаней и размѣщеніи ихъ, о торговыхъ предпріятіяхъ, объ утановленіи сборовъ въ пользу города».

[2]) Тамъ же, стр. 5 и 6.

[3]) Тамъ же, стр. 6.

вообще подлежащей власти; другими словами, онъ хотѣлъ, чтобы ни одного рѣшенія или постановленія по какому бы то ни было вопросу общей думы нельзя было исполнить распорядительной думѣ безъ предварительнаго утвержденія его «подлежащей властью». Министръ внутр. дѣлъ, соглашаясь съ этой мыслью генерала Игнатьева нашелъ, однако, необходимымъ предложить со своей стороны слѣдующее: такъ какъ при исполненіи всякаго постановленія или «приговора» общей думы могутъ возникнуть, благодаря тому, что общая дума не могла имѣть въ виду всѣхъ тѣхъ обстоятельствъ, которыя могутъ имѣть болѣе или менѣе важное значеніе при примѣненіи постановленія къ дѣлу, извѣстныя затрудненія, указать на которыя, какъ ближе стоящая къ дѣлу, можетъ распорядительная дума; почему и слѣдуетъ предоставить этой послѣдней право сообщать о такихъ затрудненіяхъ и причинахъ ихъ въ общую думу, которая можетъ, найдя указанія распорядительной основательными, измѣнить свое рѣшеніе, если же она не найдетъ этого нужнымъ, то въ такомъ случаѣ министръ находитъ необходимымъ дать дѣлу «дальнѣйшій ходъ въ установленномъ порядкѣ»[1]), подъ которымъ министръ разумѣетъ обращеніе приговора снова въ распорядительную думу на этотъ разъ уже для исполненія. Государственный совѣтъ согласился съ этимъ мнѣніемъ министра, найдя, что «недоразумѣніе» возникающее въ распорядительной думѣ при исполненіи приговоровъ общей думы, «должно быть разрѣшаемо тою же думою, которая постановила самый приговоръ»[2]). Въ этомъ смыслѣ опредѣленіе городоваго положенія 1846 году по данному вопросу и было измѣнено высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года[3]). По новой редакціи отношенія распорядительной думы къ приговорамъ общей опредѣ-

---

[1]) Тамъ же, стр. 19 и 28; на послѣдней страницѣ помѣщена новая редакція ст. 4479, т. II, ч. I, Св. Законовъ, которая и обратилась въ 1862 году въ законъ.

[2]) «Журн. гос. сов. соедин. деп. закон. и экон. отъ 15 дек 1861 г., № 88 стр. 6.

[3]) 2 П. С. З. № 38080, I, измѣненіе ст. 4479.

ляются такъ: «общая дума не дѣлаетъ отъ себя непосредственно никакихъ распоряженій. Она ограничивается только составленіемъ общественныхъ приговоровъ, которые и передаетъ въ распорядительную думу для надлежащаго съ ея стороны положенія или представленія начальству, если по существующимъ узаконеніямъ разрѣшеніе онаго необходимо. Въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора, распорядительная дума сообщаетъ о томъ общей думѣ; но если послѣдняя не признаетъ нужнымъ измѣнить свой приговоръ, то оный получаетъ дальнѣйшій ходъ въ установленномъ порядкѣ». Такимъ образомъ теперь, по новой редакціи, дѣло ставится нѣсколько яснѣй: какъ будто является нѣкоторая попытка опредѣлить случаи, когда распорядительная дума не должна исполнять приговора общей; теперь уже нѣтъ рѣчи о «несогласіи» первой съ послѣдней, ихъ «разномысліи», могущихъ вытекать изъ простаго каприза исполнителя; но тѣмъ не менѣе, едва ли можно сказать, что опредѣленіе такихъ случаевъ сдѣлано сколько нибудь точно и можетъ устранить поэтому неосновательныя «несогласія». Но зато общая дума получаетъ на этотъ разъ право, какъ этого и желалъ, мы видѣли, государственный совѣтъ, сама разрѣшать вопросъ о возникшихъ недоразумѣніяхъ: если она не найдетъ нужнымъ отмѣнить или измѣнить свой приговоръ, возбудившій затрудненія при его исполненіи, то на этотъ разъ распорядительная дума обязана привести его въ исполненіе, въ порядкѣ установленномъ закономъ, т. е. предварительно направивъ его на разсмотрѣніе надлежащей власти. Подъ этимъ направленіемъ приговора общей думы къ надлежащей власти не слѣдуетъ ни въ какомъ случаѣ разумѣть того, что устанавливалось въ данномъ случаѣ городовымъ положеніемъ 1846 года, т. е. обращенія распорядительной думы какъ бы съ жалобой къ этой власти спеціально по поводу разномыслія ея съ общей думой; нѣтъ, въ этомъ случаѣ распорядительная дума поступаетъ относительно вновь поступившаго въ нее приговора общей думы также, какъ поступала бы она и со всякимъ другимъ приговоромъ, не возбуждающимъ никакихъ недоразумѣній, т. е. представляетъ его начальству, «если по существующимъ узаконеніямъ разрѣшеніе

онаго необходимо»; или же, если этой необходимости не существуетъ, исполняетъ этотъ приговоръ [1]).

Такимъ образомъ, съ 1862 года распорядительная дума все таки нѣсколько ограничена въ своемъ правѣ на «несогласіе» и разномысліе съ общей думой: какъ бы выраженіе—«въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора»,—не было неопредѣленно, оно все таки положило предѣлы, сравнительно съ опредѣленіемъ городового положенія, указываемому нами праву распорядительной думы. Но если этимъ путемъ и устранена въ извѣстной степени возможность проволочекъ по дѣлу городскаго управленія; то полная независимость распорядительной думы отъ общей имъ нисколько не умаляется. Распорядительная дума по городовому положенію 1846 года стоитъ совершенно особнякомъ отъ общей думы, вся связь ея съ послѣднею выражается въ сущности лишь въ томъ, что она избиралась отдѣленіями общей думы [2]) и исполняла ея рѣшенія; подчиненность этой послѣдней рѣшительно не имѣетъ мѣста: распорядительная дума подчинена, какъ совершенно самостоятельное учрежденіе, совершенно независимо отъ общей думы, «въ общемъ порядкѣ управленія»—сенату, а «въ мѣстномъ—главному начальнику губерніи»; и сверхъ того она «находится въ непосредственномъ вѣдѣніи петербургскаго губернатора» [3]), который, какъ увидимъ, могъ въ ней председательствовать въ опре-

---

[1]) Такое именно толкованіе статьѣ 4479 въ ея новой редакціи слѣдуетъ придать потому, что министръ вн. дѣлъ, предлагая эту новую редакцію, ссылался на проэктъ новаго городоваго положенія для Москвы, выработанный особымъ комитетомъ. А статья 12 этого проэкта говорила слѣдующее: «въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора, распорядительная дума можетъ передавать свои о томъ замѣчанія общей думѣ; но если сія послѣдняя не согласится съ тѣми замѣчаніями, то приговоръ оной приводится въ исполненіе распорядительною думою на вышеизложенномъ основаніи». Та же редакція этой статьи осталась и въ проэктѣ министерства внутр. дѣлъ—§ 11.

[2]) Эта связь удерживалась лишь до 1862 года, когда, мы знаемъ, члены распорядительной думы, стали избираться выборными собраніями. Съ этого момента и эта чисто внѣшняя связь изчезаетъ.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4484.

дѣленныхъ случаяхъ и который утверждаетъ постановленія ея по «извѣстнымъ дѣламъ». Годовой отчетностью распорядительная дума обязана не передъ общей думой, а передъ казенной палатой, въ которую она посылаетъ ежегодно, не позже перваго марта, какъ «общій годовой отчетъ», такъ и «годовыя и дополнительныя росписи»[1]).

Такимъ образомъ, между общей и распорядительной думами никакой, повторяемъ, связи не существуетъ, связи необходимой между ними по самому существу дѣла, какъ между органами—законодательнымъ и административнымъ, ему подчиненнымъ. Вслѣдствіе этого обѣ думы становятся какими то только канцелярскими путами связанными учрежденіями, независимо другъ отъ друга мѣстнымъ властямъ подчиненными, и передъ самымъ обществомъ, какъ увидимъ, ничѣмъ необязанными. Можно бы, пожалуй, указать, какъ на нѣчто связующее относительно обоихъ этихъ учрежденій на то обстоятельство, что и въ томъ, и другомъ изъ нихъ предсѣдательствуетъ, какъ мы видѣли, одно и тоже лицо—городской голова; но эта связь—чисто внѣшняя; связь, которая, будь распорядительная и общая дума въ иныхъ отношеніяхъ, повела бы къ результатамъ едва ли желательнымъ въ городскомъ самоуправленіи. Она имѣетъ такое же отношеніе къ дѣлу, если еще не меньшее, какъ и то обстоятельство, что члены распорядительной думы выбирались общей думой. Нѣтъ сзязи распорядительной думы съ общей, нѣтъ ея у нее и съ сословными собраніями выборныхъ, замѣнившими по отношенію къ выборамъ членовъ распорядительной думы общую думу.

Мы указали, какъ на внѣшнюю связь думъ—на городскаго голову, какъ ихъ предсѣдателя. Если фактъ одновременнаго предсѣдательствованія этого «начальника всего общественнаго управленія и главнаго уполномоченнаго всего городскаго общества» въ обѣихъ думахъ не имѣетъ никакого значенія въ смыслѣ объединительнаго фактора ихъ; то онъ во всякомъ случаѣ имѣетъ нѣ-

---

[1]) «Сводъ инстр»., ст. 592 и 593. «Отчетъ годовой долженъ доказать, какъ правильность собственныхъ распоряженій думы, такъ и то, что подвѣдомственныя ей мѣста и лица установленнымъ порядкомъ сочтены». Тамъ же, ст. 591.

которое, хотя и совершенно инаго порядка, значеніе и заслуживаетъ того, чтобъ на немъ нѣсколько остановиться.

Мы вскользь уже замѣтили, что одновременное предсѣдательствованіе городскаго головы въ обѣихъ думахъ, будь эти послѣднія въ иныхъ отношеніяхъ другъ къ другу, представляй они вообще нѣчто иное въ смыслѣ органовъ самоуправленія, чѣмъ что они представляли по положенію 1846 года, имѣло бы очень и очень большое значеніе; по положенію 1846 года это обстоятельство хотя и гораздо меньшее, но тѣмъ не менѣе все таки имѣло значеніе: оно должно было повести къ послѣдствіямъ, которыхъ составители положенія ни въ какомъ случаѣ желать не могли. Такъ напр., мы знаемъ, какъ заботились они о томъ, чтобы общая дума не только существовала но и имѣла значеніе какъ учрежденіе, представляющее собою «городское общество»; а на дѣлѣ оказалось, что такимъ учрежденіемъ являлась скорѣе распорядительная дума, которая по существу должна бы быть подчиненною общей; роль городскаго головы въ этомъ случаѣ имѣла свое значеніе. Мы видѣли, городской голова до 1862 года избирался на шесть лѣтъ, въ то время какъ гласные общей думы, имъ президируемой—только на три года; не будь онъ предсѣдателемъ въ тоже время и распорядительной думы, это обстоятельство не имѣло бы того значенія, какое оно должно было имѣть при этомъ послѣднемъ условіи. Какъ прослужившій уже три года, хорошо ознакомившійся съ дѣломъ, городской голова, при извѣстныхъ личныхъ качествахъ, если бы предсѣдательствовалъ даже и въ одной общей думѣ, могъ пользоваться сильнымъ вліяніемъ на эту послѣднюю въ ея новомъ составѣ; это вліяніе тѣмъ болѣе становилось сильнымъ, благодаря тому, что онъ же былъ и предсѣдателемъ распорядительной думы, составъ которой обновлялся также черезъ каждые четыре года, что давало возможность городскому головѣ значительно вліять на выборъ этого состава. Нѣтъ сомнѣнія, что благодаря тому же одновременному предсѣдательствованію въ обѣихъ думахъ, городовое положеніе едва ли достигало въ желательныхъ размѣрахъ даже и той цѣли, къ которой стремилось оно, вооруживъ распорядительную думу правомъ не соглашаться съ постановленіями общей: эти несогласія или могли вовсе не имѣть мѣста даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда они

должны бы быть или, наоборотъ, они могли имѣть мѣсто въ ущербъ дѣлу; все—смотря потому, въ какихъ личныхъ отношеніяхъ стоялъ городской голова въ общей думѣ.

Мы видѣли, что по старому «общему порядку» городскаго управленія городской голова вѣдалъ нѣкоторые предметы какъ особое, такъ сказать, учрежденіе независимо отъ шестигласной думы [1]). Это значеніе остается за нимъ, вѣроятно, и по городовому положенію 1846 года, если имѣть въ виду, что положеніе это ссылается, для опредѣленія предметовъ вѣдомства распорядительной думы на тѣ статьи прежняго городоваго положенія, которыми опредѣляются эти предметы относительно шестигласной думы; а въ составѣ этихъ статей находится и та, которая опредѣляетъ указанное значеніе городскаго головы. [2]) Къ этому городовое положеніе 1846 года или лучше инструкціи, данныя въ руководство городскимъ учрежденіямъ, какъ будто стремятся изъ городскаго головы сдѣлать нѣчто большее: они какъ будто хотятъ вооружить его правомъ «въ случаяхъ чрезвычайныхъ и нетерпящихъ отлагательства принимать лично нужныя мѣры по дѣламъ общественнаго управленія, доводя о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія присутствія (т. е. распорядительной думы) въ первое за тѣмъ засѣданіе» [3]). Получи онъ это право, такъ сказать, во всемъ его объемѣ, городской голова пріобрѣлъ бы значеніе несравненно большее, чѣмъ какое имѣлъ на самомъ дѣлѣ; но онъ могъ предпринять эти мѣры лишь «вслѣдствіе распоряженія» мѣстнаго «главнаго начальства» [4])

Городской голова по городовому положенію 1846 года кромѣ думъ предсѣдательствуетъ и еще въ одномъ учрежденіи, также какъ и думы, всесословномъ; учрежденіи, всѣ функціи котораго исчерпываются составленіемъ городовой обывательской книги и списковъ избирателей; мы говоримъ о «состоящемъ при общей думѣ» городскомъ депутатскомъ собраніи. На этомъ то

[1]) См. выше, стр. 163 и 167.

[2]) Эти статьи—4441—4443 т. II, ч. I, Св. Зак.; а 4441 и 4442 статьи и говорятъ о предметахъ «исключительно принадлежащихъ къ вѣдомству городскаго головы».

[3]) «Сводъ инстр»., ст. 247.

[4]) Тамъ же.

учреждении мы здѣсь и остановимся еще нѣсколько, прежде чѣмъ перейдти къ вопросу о функціяхъ органовъ городскаго самоуправленія.

Въ своемъ мѣстѣ мы говорили уже о депутатскомъ собраніи по общему городовому положенію. По своимъ задачамъ, но не по своему составу, это учрежденіе и по положенію 1846 года осталось тѣмъ же самымъ [1]). Относительно состава этого учрежденія, намъ кажется, городовое положеніе 1846 года сдѣлано шагъ назадъ.

По общему городовому положенію, мы видѣли, городское депутатское собраніе было учрежденіемъ безсословнымъ [2]); учрежденіемъ, члены котораго избирались не отдѣльными городскими сословіями, а всѣмъ городскимъ обществомъ въ частныхъ собраніяхъ избирателей по частямъ города [3]). Самыя засѣданія или собранія этого учрежденія представляли собою совокупность всѣхъ членовъ его, безъ всякаго дѣленія ихъ на сословныя группы [4]). А связь городскаго депутатскаго собранія съ общей думой, еслибъ эта послѣдняя существовала, проявлялась лишь въ томъ, что и въ немъ, какъ и въ этой послѣдней, предсѣдательствовалъ городской голова [5]). Не то по положенію 1846 года. Теперь члены депутатскаго собранія избираются, во первыхъ, каждымъ городскимъ сословіемъ изъ своей среды и притомъ, во вторыхъ, не самимъ избирательнымъ собраніемъ, а сословнымъ отдѣленіемъ общей думы [6]); съ 1862 года отдѣленія думы замѣняются въ этомъ отношеніи собраніями выборныхъ отъ сословій [7]). Это сословное дѣленіе послѣдовательно проводится и дальше: избираемые сначала отдѣленіями общей думы, а потомъ собраніями

---

[1]) Ср. ст. 4480 т. II, ч. I, Св. Зак., съ статьей—4451.

[2]) См. выше, стр. 150—151.

[3]) Св. Зак., т. III, «Уст. о сл. по выборамъ», ст. 303 и т. II, ч. I, ст. 4450 и 4457.

[4]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4452 и 4453.

[5]) Тамъ же, ст. 4450.

[6]) Тамъ же, ст. 4480 и «Сводъ инстр.», ст. 44, пп. 1, 4, 7, 15 и 23.

[7]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 7 и новая редакція ст. 4480; «Прав. о выбор»., п. 17.

выборныхъ—пять человѣкъ отъ каждаго сословія—члены депутатскаго собранія составляютъ, въ pendant думѣ—отдѣленіе собранія; всѣхъ такихъ отдѣленій, по количеству сословій—пять; такъ что депутатское собраніе, состоя при общей думѣ, «имѣетъ и подобное ей устройство», какъ выражается одна изъ инструкцій [1]. Такимъ образомъ, общее число членовъ городскаго депутатскаго собранія во всѣхъ его отдѣленіяхъ—двадцать пять [2]; но кромѣ ихъ въ составъ собранія входятъ всѣ сословные старшины съ ихъ товарищами и городской голова, который вмѣстѣ съ первыми предсѣдательствуетъ въ немъ [3]. Городской голова предсѣдательствуетъ въ отдѣленіяхъ «только въ случаяхъ важныхъ» и всегда въ общемъ собраніи всѣхъ отдѣленій [4]. Обыкновенно же въ каждомъ отдѣленіи, предсѣдательствуетъ свой сословный старшина или его товарищъ [5]. Уже изъ этого порядка предсѣдательствованія слѣдуетъ, что въ депутатскомъ собраніи, какъ и въ общей думѣ, дѣла, по общему правилу, рѣшаются по сословнымъ отдѣленіямъ и только какъ исключеніе, въ общемъ собраніи всѣхъ ихъ. По поводу порядка рѣшенія дѣлъ въ депутатскомъ собраніи нельзя не замѣтить одного страннаго обстоятельства: въ томъ случаѣ, когда «узаконеннаго большинства» (двухъ третей) голосовъ въ отдѣленіи не составится, дѣло переносится не въ общее собраніе всѣхъ отдѣленій, а въ соотвѣтствующее сословное отдѣленіе общей думы [6]. Этимъ путемъ какъ будто устанавливается между двумя данными учрежденіями нѣкоторая внутренняя связь: какъ будто депутатское собраніе становится въ какое то зависимое отношеніе къ общей думѣ, при которой оно состоитъ; но это только какъ будто: вся зависимость тѣмъ лишь и ограничивается, что данное

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I. ст. 4480; «Сводъ инстр»., ст. 196.

[2]) Выбранные изъ среды гласныхъ, они остаются въ тоже время и въ должности этихъ послѣднихъ.—«Прав. о выбор»., п. 17 и «св. инстр»., ст. 197.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4480 и «Сводъ инстр.», ст. 197 и 198.

[4]) Св. Зак., тамъ же и св. инстр., ст. 199.

[5]) Тамъ же.

[6]) «Сводъ инстр.», ст. 201.

отдѣленіе депутатскаго собранія, дѣло изъ котораго перенесено въ соотвѣтствующее отдѣленіе общей думы, обязано подчиниться рѣшенію послѣдняго; депутатское же собраніе вообще вовсе не подчинено общей думѣ: «жалобы на депутатское собраніе приносятся гражданскому губернатору», а вовсе не въ общую думу [1]). Такимъ образомъ, de jure и депутатское городское собраніе стоитъ внѣ всякой живой связи съ общей думой; хотя de facto связь, очень вѣроятно, и существовала, притомъ въ значительной степени тѣсная, но во всякомъ случаѣ едва ли живая: связь эта была была чисто канцелярская. Хотя при депутатскомъ собраніи и существовала своя особая канцелярія, но ею завѣдывалъ все тотъ же «городской секретарь» [2]), который, такимъ образомъ, держалъ въ своихъ рукахъ «бразды правленія» въ общей думѣ и депутатскомъ собраніи, въ значительной степени связывая оба эти учрежденія.

Такова организація отдѣльныхъ городскихъ учрежденій Петербурга, таковы ихъ взаимныя отношенія по городовому положенію 1846 года. Если первая сторона дѣла—самая организація учрежденій—значительно отличается отъ таковой же по старому городовому положенію, то о второй—взаимномъ отношеніи этихъ учрежденій—далеко нельзя сказать этого. Еще меньше городовое положеніе 1846 года внесло новаго въ вопросъ о предметахъ вѣдѣнія городскихъ учрежденій, если только внесло что нибудь. Къ этому послѣднему вопросу мы теперь и перейдемъ.

III. На данномъ вопросѣ мы остановимся, какъ и прежде, съ двухъ точекъ зрѣнія: что вѣдали городскія учрежденія и какъ они вѣдали. О первой сторонѣ вопроса приходится сказать очень немного; въ этомъ отношеніи новое городовое положеніе не внесло ровно ничего новаго, покрайней мѣрѣ по отношенію къ распорядительной думѣ, «предметы» которой «суть вообще тѣ самые, которые въ общемъ порядкѣ предоставлены ду-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4480 въ новой редакціи—2 П. С. З. № 38080 и св. инстр., ст. 205.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 203.

мѣ шестигласной»[1]); а благодаря этому и всѣ подчиненные этой думѣ, «состоящіе при ней», учрежденія и органы вѣдаютъ опять таки тоже самое, что вѣдали «въ общемъ порядкѣ» эти органы при шестигласной думѣ. А такъ какъ въ первой книгѣ этого труда уже шла рѣчь о предметахъ вѣдѣнія шестигласной думы и состоящихъ при ней органовъ, то мы и не будемъ здѣсь останавливаться на томъ же самомъ вопросѣ по отношенію къ распорядительной думѣ [2]); а остановимся лишь нѣсколько на этомъ вопросѣ по отношенію къ общей думѣ, «въ общемъ порядкѣ», какъ мы знаемъ, не существовавшей. Само собою разумѣется, что говоря о предметахъ вѣдомства общей думы по положенію 1846 года, намъ не придется говорить о какихъ либо предметахъ, вновь предоставленныхъ этимъ положеніемъ въ вѣдѣніе городскихъ учрежденій: вѣдь общая дума лишь постановляла «приговоры» именно по тѣмъ дѣламъ, которыя вѣдала распорядительная дума. Поэтому, говоря о дѣятельности общей думы, ея предметахъ вѣдѣнія, намъ придется, въ сущности, говорить лишь о томъ, что разумѣется подъ постановленіемъ приговоровъ, въ чемъ они состоятъ.

«Общая дума не дѣлаетъ отъ себя непосредственно ника-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч I, ст. 4482. Эта статья ссылается на статьи 4441—4443, именно опредѣляющія предметы вѣдомства шестигласной думы.

[2]) Нельзя однако, пройти молчаніемъ того обстоятельства, что въ инструкціи распорядительной думѣ всѣ эти предметы вѣдомства ея дѣлятся уже не на пять рубрикъ, какъ въ Св. законовъ, а лишь на четыре и притомъ совершенно иныя. Эти рубрики: во первыхъ, «дѣла внутренняго благоустройства», подъ которымъ, однако, разумѣется не благоустройство города, а учрежденій и сословій; во вторыхъ, «дѣла общаго благосостоянія», съ которыми почти совпадаютъ дѣла по «торговой полиціи» Свода законовъ; въ третьихъ, «дѣла общественнаго хозяйства города» и наконецъ, дѣла «по содѣйствію казенному управленію». Сводъ инстр., ст. 246. Этимъ новымъ дѣленіемъ, однако ровно ничего новаго не вносится относительно самыхъ предметовъ вѣдѣнія: по новымъ рубрикамъ распредѣляется все тоже старое содержаніе пяти рубрикъ Свода законовъ лишь нѣсколько измѣненное исключительно въ редакціонномъ отношеніи.

кихъ распоряженій. Она ограничивается только составленіемъ «общественныхъ приговоровъ» въ тѣхъ случаяхъ, «когда законъ требуетъ» этихъ приговоровъ или «общественнаго постановленія»[1]). Когда же законъ требуетъ этихъ «приговоровъ»? Отвѣта прямаго, категорическаго на этотъ вопросъ въ самомъ городовомъ положеніи, въ его рубрикѣ «о составѣ, предметахъ и дѣйствіяхъ общей думы» мы не найдемъ; приходится искать его въ другихъ отдѣлахъ и рубрикахъ положенія, а главнымъ образомъ въ инструкціяхъ и распоряженіяхъ министерства внутр. дѣлъ. Во первыхъ, мы знаемъ, вѣдѣнію общей думы, до 1862 года, подлежали выборы извѣстныхъ должностныхъ лицъ, какъ по городскому, такъ и по «казенному» управленію; вотъ первый предметъ, по которому дума постановляла свои «приговоры». Далѣе въ своихъ «особыхъ распоряженіяхъ по Петербургу» министерство внутр. дѣлъ опредѣляетъ необходимость «общественныхъ» постановленій «общей думы» по слѣдующимъ предметамъ: по предмету «представленія правительству о нуждахъ общественныхъ», по предмету «разсмотрѣнія предложеній начальства», относительно тѣхъ же нуждъ и пользъ общественныхъ; по предмету распоряженія городскою собственностью,—введенія «новыхъ общественныхъ сборовъ и складокъ на основаніи закона»; по вопросу о выдачѣ жалованья и «похвальныхъ листовъ» выборнымъ должностнымъ лицамъ [2]); на «общественное постановленіе» общей думы переносится распорядительной думой «годовая приходо-расходная роспись и счетъ дѣйствительнымъ приходамъ и расходамъ города за предшествующій (т. е. истекшій) годъ» [3]). На приговоръ же общей думы, наконецъ, какъ мы знаемъ, идутъ дѣла изъ городскаго депутатскаго собранія въ случаѣ неполученія въ одномъ изъ отдѣленій его «узаконеннаго большин-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4479 и 4475. Это опредѣленіе и послѣ 1862 года осталось безъ измѣненій.

[2]) «Сборн. цирк. и инстр. мин. внутр. дѣлъ», т. III, § 310, первая половина.

[3]) «Сводъ инстр»., ст. 147 и 318; 153 и 330; тоже дѣлается и по «дополнительнымъ росписямъ»; тамъ же, ст. 327. «См. также, Сборн. цирк. и инстр.», т. III, ст. 310, п. д.

ства» голосовъ [1]. Къ этимъ обще-городскимъ дѣламъ нужно прибавить еще цѣлый циклъ дѣлъ чисто сословныхъ, по которымъ дума постановляетъ свои приговоры: сюда относятся приговоры ея по «смѣтамъ» и отчетамъ сословныхъ управъ, по вопросамъ объ «увольненіи», «исключеніи» изъ сословій, о рекрутской повинности и т. п. [2]. Этимъ и исчерпывается весь циклъ дѣлъ, упоминаемыхъ закономъ какъ такихъ, которыя нуждаются въ «общественномъ постановленіи» и потому восходятъ въ общую думу. De facto, быть можетъ, на разсмотрѣніе этой послѣдней восходятъ и еще какія либо дѣла; но это можно было бы рѣшить лишь на основаніи знакомства съ дѣйствительнымъ дѣлопроизводствомъ думы, каковаго мы, къ сожалѣнію, не имѣемъ. Но, думаемъ, вопросъ этотъ можно рѣшить болѣе или менѣе вѣрно на основаніи нѣкоторыхъ соображеній и безъ такого знакомства. Общая дума, не существуя вовсе до 1846 года, не могла, такъ сказать, выработать особую практику въ дополненіе закону и забрать въ свои руки гораздо большій кругъ дѣлъ, чѣмъ тотъ, который предоставленъ ей закономъ; съ большимъ основаніемъ можно предположить, что наоборотъ, въ силу того прошлаго, которое имѣла за собой общая дума, въ силу того значенія, которое придано законодателемъ распорядительной думѣ, она могла многое упустить изъ рукъ и изъ того, что ей предоставлено самимъ закономъ. Во всякомъ случаѣ, мы не сдѣлаемъ ошибки, предположивъ, что общая дума ни въ какомъ разѣ не постановляла общественныхъ приговоровъ по всѣмъ тѣмъ дѣламъ, которыя вѣдались думой распорядительной и которыя, мы видѣли, были тѣ же самыя, что вѣдались и думой шестигласной. Что это такъ, это, намъ кажется, слѣдуетъ уже и изъ того несомнѣннаго факта, что общая дума собиралась въ высшей степени рѣдко, такъ рѣдко, что рѣшительно не могла принимать особенно дѣятельное участіе въ городскомъ управленіи, а тѣмъ болѣе съузить

---

[1]) Дума же утверждаетъ городовую обывательскую книгу и «окончательно повѣряетъ списки лицъ, имѣющихъ право голоса въ собраніяхъ (избирательныхъ), Сборн. цирк. и инстр., тамъ же, п. в.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 144 и 155. Сборн цирк. и инстр., тамъ же, п. з и вторая половина ст. 310.

закономъ опредѣленный циклъ дѣлъ распорядительной думы. Оказывается, что въ теченіи четырнадцати лѣтъ—съ 1846 по 1860 годъ—общая дума собиралась всего семнадцать разъ, т. е. почти по одному разу въ годъ, какъ это оказалось изъ свѣдѣній, представленныхъ въ 1860 году въ государственный совѣтъ министромъ внутреннихъ дѣлъ; причемъ эти семнадцатъ разъ она собиралась по заключенію государственнаго совѣта «только для производства выборовъ и по какимъ либо чрезвычайнымъ или же торжественнымъ случаямъ» [1]). Такимъ образомъ, дума кажется, не постановляла своихъ приговоровъ даже и по тѣмъ то дѣламъ, на которыя мы только что указали [2]). Отсюда слѣдуетъ заключить, что общая дума, даже и безъ того права распорядительной думы на «несогласіе» съ ея постановленіями, которымъ эта послѣдняя, какъ мы видѣли, пользовалась до 1862 года, вовсе не имѣла по отношенію къ функціямъ самоуправленія, того значенія, которое она должна бы имѣть, какъ учрежденіе, по словамъ самого законодателя, «представляющее собою городское общество», призванное, по видимому къ самоуправленію.

Объемъ вѣдѣнія распорядительной думы, мы видѣли, тотъ же, что и шестигласной. Столичное городовое положеніе въ этомъ отношеніи не внесло ровно ничего новаго. Но быть можетъ оно внесло нѣчто новое относительно вопроса объ объемѣ власти распорядительной думы по отношенію къ тѣмъ предметамъ вѣдѣнія, которые остались безъ всякаго измѣненія? Этотъ вопросъ объ объемѣ власти, какъ мы уже указывали, есть вопросъ о степени самостоятельности городскихъ учрежденій какъ органовъ самоуправленія и стоитъ, стало быть, въ самой тѣсной связи съ воп-

---

[1]) Дѣло объ измѣн. и дополн. нѣкоторыхъ частныхъ правилъ о обществ. управл. въ С.-Петербургѣ. Госуд. сов. въ департ. закон. и экон. По отдѣл. законовъ 15 дек. 1861 г., № 88, стр. 10.

[2]) И это—такъ даже по инструкціямъ, которыя, въ противорѣчіе, такъ сказать, самимъ себѣ, тому именно положенію, по которому по распоряженію общественнымъ имуществомъ необходимы приговоры общей думы, опредѣляютъ, что «распорядительная дума разрѣшаетъ по своимъ постановленіямъ.... продажу ненужныхъ городскихъ имуществъ недвижимыхъ и движимыхъ». Св. инстр., ст. 429, примѣчаніе.

росомъ объ отношеніяхъ къ этимъ учрежденіямъ правительственныхъ органовъ, отношеніяхъ, въ которыхъ выливаются по городовому положенію 1846 года начала государственнаго надзора за органами общественнаго самоуправленія. Посмотримъ, внесло ли новое городовое положеніе что либо новаго, а если внесло, то что именно, по этому вопросу.

IV. Не разъ уже мы указывали, какое значеніе придавали правительственной опекѣ по отношенію къ городскому самоуправленію и чиновники-ревизоры, и само правительство, и составители проэкта новаго городоваго положенія; послѣдніе, очевидно, заботились о томъ, чтобы по возможности расширить самоуправленіе Петербурга и тѣмъ самымъ освободить его отъ излишней опеки. Но при сколько-нибудь неповерхностномъ знакомствѣ съ новымъ городовымъ положеніемъ приходится придти къ заключенію, что планы и работы составителей городоваго положенія Петербурга въ этомъ направленіи или пропали вовсе или ужъ черезъ чуръ съужены, измѣнены Опека надъ преобразованными городскими учрежденіями по положенію 1846 года едвали особенно смягчена. Но обратимся къ самому положенію.

Только что сказанное подтверждается уже тѣмъ обстоятельствомъ, что предметы вѣдѣнія петербургскихъ городскихъ учрежденій остались все тѣ же, что и по старому городовому положенію: мы видѣли въ первой книгѣ настоящаго труда въ чемъ состояли эти «предметы». Власть думы по отношенію къ доходамъ остается тою же самой, что и прежде: въ годовыя росписи вносятся доходы лишь «въ томъ самомъ количествѣ, въ какомъ они опредѣлены высочайше конфирмованными положеніями, штатами, росписаніями или особыми высочайшими повѣленіями»[1]). Понятно само собою, если самое «количе-

---

[1]) Сводъ инстр., ст. 312. Это постановляется относительно такъ называемыхъ окладныхъ доходовъ; «неокладные же исчисляются на основаніи средней сложности дѣйствительно поступившихъ суммъ за послѣдніе три года». Подъ окладными доходами разумѣются «тѣ, которыхъ ежегодное количество положительно опредѣлено штатами росписаніями или контрактами». Тамъ же, ст. 310. Доходами неокладными называются на оборотъ тѣ, «еже-

ство»; т. е. объемъ доходовъ опредѣляется законодателемъ, то имъ же опредѣлены и самые источники этихъ доходовъ, т. е. тѣ «сборы», изъ которыхъ по преимуществу составляются городскіе доходы. Дѣйствительно, какъ по отношенію къ объему сборовъ, такъ и къ самому установленію ихъ, петербургское городское общество лишено всякой иниціативы. Распорядительная дума, такимъ образомъ, заноситъ въ годовыя росписи городскіе доходы какъ въ опредѣленномъ закономъ объемѣ, такъ и въ опредѣленныхъ имъ же видахъ [1]). Опредѣленіе размѣра сборовъ предоставляется думѣ лишь по отношенію къ городской собственности, съ пользованія этой послѣдней, какъ это имѣло мѣсто и по старому городовому положенію. Эти сборы опредѣляются или контрактами, заключаемыми думой или «особыми положеніями», ею же составляемыми [2]). Контракты дума заключаетъ лишь «по утвержденіи» предварительно производившихся торговъ, которые утверждаются или гражданскимъ губернаторомъ «не-

---

годное количество» которыхъ м. б. опредѣлено лишь «примѣрно». Тамъ же, ст. 311. Поэтому изъ приведеннаго въ текстѣ положенія вовсе ни слѣдуетъ, чтобы неокладные доходы Петербурга вовсе не опредѣлись высочайшей волей.

[1]) Виды сборовъ и по городовому положенію 1846 года остаются въ сущности тѣже, которые существовали въ остальныхъ городахъ, и съ которыми мы познакомились въ первой книгѣ, а именно: сборъ съ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ въ городѣ,—съ содержателей магазиновъ, лавокъ и другихъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній;—съ содержателей трактирныхъ заведеній;—съ содержателей рыбныхъ садковъ,—заказныхъ бань и ваннъ;—съ барышниковъ,—съ содержателей пароходовъ, транстпортныхъ судовъ и лодокъ;—съ браковщиковъ,—съ биржевыхъ артельщиковъ, дрягилей и десятскихъ;—съ поваровъ;—съ извощиковъ;—съ лавочныхъ торговцевъ и т. п. Св. инстр., ст. 359—407. Мы прошли молчаніемъ сборы съ городской общественной собственности.

[2]) Тамъ же, 349 и 353. Сборы по особымъ положеніямъ—слѣдующіе: «за складку и бракованье товаровъ на городскихъ буянахъ, съ водоподъемныхъ машинъ, со скотобоенъ, съ земель отданныхъ для построенія лѣтнихъ домовъ въ Екатерингофѣ и съ нѣкоторыхъ мѣстъ, отведенныхъ частнымъ лицамъ по подпискѣ» (?). Ст. 353. Контракты же заключаются по найму «квартиръ для помѣщенія мѣстъ и лицъ городоваго управленія» и «на поставки и подряды». Тамъ же, ст. 422.

посредственнымъ утвержденіемъ постановленій думы»—если «оброчная сумма» не выше пяти тысячь рублей—или же военнымъ генер. губернаторомъ, если эта сумма—отъ пяти до десяти тысячъ рублей или если контрактъ заключается болѣе чѣмъ на три года, или когда по дѣлу самаго заключенія контракта «открывается споръ, протестъ или сомнѣніе»; или же, наконецъ, если «оброчная сумма и не выше пяти тысячъ рублей, но меньше таковой же суммы «истекшаго срока» [1]). «Особыя положенія» распорядительной думы относительно опредѣленныхъ сборовъ за пользованіе городскимъ имуществомъ, опредѣляемыя инструкціями по отношенію ко времени и различнымъ формальностямъ самаго производства сборовъ [2]), составляютъ думою, разумѣется, точно также съ утвержденія начальства именно—непосредственнымъ утвержденіемъ постановленій думы. Мало этого, дѣйствія распорядительной думы точно опредѣлялись инструкціями министерства и по отношенію къ самой процедурѣ собиранія городскихъ доходовъ: такъ, точно опредѣляется инструкціями самое время взноса каждаго сбора плательщиками; далѣе—размѣръ «пени» за несвоевременный взносъ этихъ сборовъ и т. п. [3]).

Тоже самое приходится сказать и относительно городскихъ расходовъ, или лучше о распоряженіи доходами, о производствѣ расходовъ самимъ городскимъ обществомъ въ лицѣ своихъ выборныхъ учрежденій; и по отношенію къ этой своей функціи общая дума въ качествѣ таковаго представителя общества не пользовалась ни малѣйшимъ просторомъ: и расходы, дѣлясь подобно доходамъ, и на томъ же основаніи, на окладные и неокладные [4]), точно также опредѣляются какъ по тѣмъ предметамъ, на которые предназначаются, такъ и по объему, «высочайше конфирмованными положеніями штатами, росписаніями или особыми повелѣніями». А эти штаты, росписанія и повелѣнія нисколько не измѣнили «расходовъ» Петербурга послѣ изданія городоваго положенія 1846 года. При самомъ бѣгломъ обзорѣ росписей столицъ за 1850 и

---

[1]) Тамъ же, ст. 350 и примѣчаніе къ ней; ст. 429.
[2]) Тамъ же, ст. 354—358.
[3]) Тамъ же, ст. 361—407.
[4]) Тамъ же, ст. 308—312.

1852 года, бывшихъ у насъ въ рукахъ, приходится убѣдиться въ справедливости только что высказаннаго. Въ этихъ росписяхъ мы встрѣчаемся съ тѣми же самыми видами расходовъ, съ тѣмъ же самымъ дѣленіемъ ихъ на рубрики, съ какими мы познакомились по росписямъ за различное время всѣхъ другихъ городовъ, управлявшихся по старому городовому положенію [1]). Дума только вносила въ росписи предстоящаго года и отчеты прошедшаго эти высочайше утвержденныя статьи доходовъ и расходовъ. Самыя эти росписи и отчеты составлялись, какъ и прежде, по опредѣленной министерствомъ, въ его инструкціяхъ городскимъ учрежденіямъ, формѣ [2]), и проходили тѣ же почти инстанціи прежде чѣмъ вступить въ законную силу. Какъ росписи такъ и отчеты составляются распорядительной думой [3]), которая представляетъ росписи «на обсужденіе» общей думы не позже начала іюля (пятаго числа) [4]). Возвратившись изъ общей думы, роспись вновь разсматривается въ распорядительной думѣ, на этотъ разъ уже подъ предсѣдательствомъ гражданскаго губернатора; въ первой половинѣ августа она вносится къ военному генер. губернатору для дальнѣйшаго распоряженія [5]). Эти «распоряженія» воен. генер. губернатора состоятъ въ томъ, что, получивъ отъ «главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій» первоначальное предположеніе о потребностяхъ слѣдующаго года по гражданской строительной части, онъ организуетъ особый комитетъ для разсмотрѣнія представленныхъ ему росписей и смѣтъ [6]). Комитетъ этотъ состоитъ подъ личнымъ предсѣдательствомъ военнаго генер. губер-

---

[1]) См. Журн. министер. внутр. дѣлъ за 1850 г., ч. XXXI, стр. 421—423 и тамъ же за 1852 г., ч. XLI; а также,—«Обществ. устройство и хозяйство городовъ», т. II, стр. 268 и 269—расходы за 1858 годъ по росписямъ; стр. 416 и 417—расходы за тотъ же годъ по отчетамъ.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 318.

[3]) Тамъ же, ст. 246, пунктъ в., ст. 308, 314 и сл.

[4]) Тамъ же, ст. 318 и 147.

[5]) Тамъ же и Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4484 и тамъ же, т. VIII уставъ счетный, приложеніе къ ст. 3, п. 1.

[6]) Счетный уставъ, прилож. къ ст. 3, пункт. 2 и 3.

натора и составляется какъ изъ правительственныхъ органовъ— гражданскаго губернатора, оберъ-полицеймейстера, начальника окружнаго правленія путей сообщенія такъ и выборныхъ городскаго головы съ пятнадцатью представителями отъ городскихъ сословій, по три отъ каждаго изъ нихъ [1]). По разсмотрѣніи росписи вмѣстѣ съ предположеніями главнаго управленія путей сообщенія предсѣдатель «особаго комитета», т. е. военный генер. губернаторъ, направляетъ ее къ министру внутр. дѣлъ до перваго сентября, увѣдомляя вмѣстѣ съ тѣмъ главноуправляющаго путями сообщенія о постановленіи комитета относительно строительныхъ работъ [2]). Министръ внутреннихъ дѣлъ переноситъ роспись, разсмотрѣнную въ особомъ комитетѣ, въ государственный совѣтъ, по разсмотрѣніи въ которомъ, будучи высочайше утверждена, роспись «приводится въ дѣйствіе по указу правительствующаго сената» [3]). Такимъ образомъ, роспись въ концѣ концовъ получаетъ характеръ акта верховной законодательной власти, характеръ закона, въ которомъ ни одна іота не можетъ быть измѣнена въ теченіи времени, на которое онъ изданъ. Дума распорядительная должна исполнить эту роспись буквально, никакія отступленія ни въ ту, ни въ другую сторону не мыслимы, въ смыслѣ сокращенія расходовъ или увеличенія доходовъ; дума «руководствуется въ точности изданною росписью». Все, что она можетъ сдѣлать въ отступленіи отъ росписи-закона, это—«передержку по одному предмету пополнять остатками отъ другихъ»; но ни въ какомъ случаѣ, разумѣется, не выходя приэтомъ изъ предѣловъ «общей смѣтной суммы» и непремѣнно

---

[1]) Тамъ же, п. 3 и Сводъ инстр., ст. 148; приэтомъ въ число депутатовъ отъ сословій должны входить предсѣдатель и докладчикъ той коммиссіи общей думы, въ которой разсматривалась предъ этимъ роспись. Св. инстр., ст. 149.

[2]) «Счетн. уставъ», прил. къ ст. 3, пунктъ 4. Главноуправляющій путями сообщенія отвѣчаетъ на постановленіе комитета, не позже 1 октября, министру внутр. дѣлъ, который примиряетъ разногласія. Тамъ же, п. 5.

[3]) Тамъ же, п. 6 и св. инстр., ст. 310. По отношенію ко внесенію росписей въ государ. совѣтъ см. Св. Зак., т. I, учр. госуд. сов., ст. 23, п. 11.

каждый разъ испрашивая «разрѣшенія высшаго начальства»[1]. Очевидно, что, какъ это уже доказано было многолѣтней практикой, дѣйствительный ходъ городскаоо хозяйства немыслимо вогнать въ рамки этой росписи доходовъ и расходовъ: жизнь, какъ бы ее не регламентировали, возметъ свое Законодатель это предвидѣлъ, а потому и призналъ возможность «неизбѣжной надобности въ такихъ расходахъ, которыхъ нельзя было предвидѣть при изданіи годовой росписи». Но какъ же поступать въ такихъ случаяхъ, какъ удовлетворять этой «неизбѣжной надобности», не нарушивъ годовой росписи? Только, разумѣется, однимъ путемъ— обращая каждый такой расходъ неизбѣжный въ такой же законъ, какъ и сама годовая роспись. Такъ это и есть на самомъ дѣлѣ. На каждый такой расходъ, который, кстати сказать, «открывается не только по соображеніямъ самой думы» но и, притомъ думаемъ, главнымъ образомъ, «вслѣдствіе распоряженій высшаго начальства»[2], составляется дополнительная роспись[3]. Эта роспись создается совершенно тѣмъ же, чисто законодательнымъ, путемъ, что и годовая роспись; т. е, проходитъ тѣже инстанціи и также «по высочайшемъ утвержденіи», приводится въ дѣйствіе по указу правительствующаго сената[4].

Уже по этому порядку составленія и утвержденія годовыхъ и дополнительныхъ росписей можно заключить о степени самостоятельности петербургскихъ городскихъ учрежденій какъ вообще такъ и сравнительно съ ихъ же самостоятельностію по старому городовому положенію. По этому порядку, ео ipso, можно составить себѣ уже достаточное вѣрное понятіе о правительственномъ

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 320 и 321.

[2]) Тамъ же, ст. 324.

[3]) Тамъ же, ст. 323. Въ эти росписи вносятся только такіе неизбѣжные расходы, которые не могутъ быть ни отложены до будущаго года безъ ущерба дѣлу, ни «произведены изъ особой суммы, ассигнуемой на непредвидимыя надобности». Тамъ же, ст. 325.

[4]) Тамъ же, ст. 327. Военному генер. губернатору дополнительная роспись представляется не позже 15 августа. По примѣчанію къ п. 6 приложенія къ ст. 3 Счетн. устава дополнительная роспись въ то время, когда государственный совѣтъ закрытъ, вносится въ комитетъ министровъ.

надзорѣ за этими учрежденіями; но мы не остановимся только на этой его характеристикѣ, а постараемся по возможности полнѣе и точнѣе указать на всѣ случаи и формы, въ которыхъ онъ проявлялся. Мы уже видѣли, городовое положеніе 1846 года подчиняло распорядительную думу «въ общемъ порядкѣ управленія» сенату, а въ мѣстномъ военному генер. губернатору; но кромѣ той и другой подчиненности, оно отдало ее въ «непосредственное вѣдѣніе» гражданскаго губернатора. Устанавливая такую сложную подчиненность для распорядительной думы, городовое положеніе въ сущности, устанавливало его для городскаго самоуправленія вообще, такъ какъ мы видѣли почти полное отсутствіе всякаго значенія, кромѣ выборовъ, общей думы, и на оборотъ, всепоглащающее значеніе въ городскомъ управленіи думы распорядительной. Въ 1858 году въ дополненіе, какъ бы въ поясненіе, именно этого положенія о подчиненности распорядительной думы издано было положеніе, что «общественное управленіе С.-Петербурга, состоитъ подъ главнымъ наблюденіемъ и вѣдѣніемъ военнаго генер. губернатора» [1]; это поясненіе прямо подтверждаетъ только что высказанное положеніе. Въ этой подчиненности и выразилось по положенію 1846 года начало государственнаго или лучше правительственнаго надзора. Въ чемъ же выражалась эта подчиненность? Мы видѣли, въ чемъ выражалась она, напр., по отношенію къ одной изъ важнѣйшихъ функцій думы—составленію росписей. Она выражалась по отношенію къ сенату въ томъ, что въ этотъ послѣдній, исключая дѣлъ о росписяхъ шли всѣ жалобы на рѣшенія распорядительной думы, утвержденныя уже губернаторомъ; въ него же вносились губернаторомъ дѣла думы по поводу, напр., жалобъ въ нее на торговую депутацію въ томъ случаѣ, когда ни губернаторъ, ни дума несогласны съ «заключеніемъ» по данному вопросу казенной палаты [2]). Что касается подчиненности городскихъ учрежденій военному генер. губернатору, то «наблюденіе и вѣдѣніе» ихъ этимъ послѣднимъ выражается во первыхъ въ томъ, что какъ «городское общество» въ лицѣ своихъ избирате-

---

[1]) Сводъ Зак., т. II, ч. I, ст. 4468, примѣч. 3 (по II продолженію).

[2]) Тамъ же, ст. 4487.

лей, а потомъ «выборныхъ», такъ и общая городская дума созываются не иначе, какъ по распоряженію его, военнаго генер. губернатора [1]). Изъ этого положенія можно и, думаемъ, должно вывести право военнаго генер. губернатора закрыть каждое изъ названныхъ собраній въ каждомъ случаѣ, когда имъ будетъ найдено, что собраніе или дѣйствуетъ незаконно или незаконные предметы допускаетъ къ обсужденію. Это право военнаго генер. губернатора—только логическое послѣдствіе его права созывать и распускать собраніе вообще; хотя законъ объ этомъ послѣдствіи молчитъ, вѣроятно потому, что осуществлять это право военному генер, губернатору никогда не приходилось. Далѣе, до 1862 года военный генер. губернаторъ, мы уже видѣли, разрѣшалъ «несогласія» и «разномыслія» между распорядительной и общей думами; въ «соглашеніи» съ военнымъ генер. губернаторомъ составлялась министромъ внутр. дѣлъ «особая инструкція» тому особому члену распорядительной думы, который извѣстенъ былъ подъ именемъ «члена отъ короны» [2]). Этотъ способъ вѣдѣнія или подчиненія военному генер. губернатору распорядительной думы одинъ изъ солиднѣйшихъ, если принять во вниманіе функціи члена отъ короны, состоявшія, какъ уже было указано въ наблюденіи за «правильностью канцелярскаго порядка

---

[1]) «Правило о выбор.», п. 30. «Чрезвычайныя» собранія допускаются не иначе, какъ съ разрѣшенія министра внутр. дѣлъ (рѣчь идетъ о собраніяхъ избирателей). О созваніи выборныхъ военнымъ генер. губернаторомъ именно ради избранія гласныхъ см. 2 П. С. З. № 38080 II, п. 3: эти собранія допускаются «не иначе какъ съ разрѣшенія главнаго начальника столицы». Собраніе общей думы по положенію 1846 года «назначаются по распоряженію начальства» (Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4476), подъ которымъ, какъ это видно изъ инструкцій, разумѣлся именно военный генер. губернаторъ—Св. инстр., ст. 36: засѣданія по отдѣленіямъ—съ разрѣшенія военнаго генер. губернатора; засѣданія двухъ или нѣсколькихъ отдѣленій—съ его же разрѣшенія—ст. 38. Въ 1862 году ст. 4476 была замѣнена слѣдующей статьей: «собранія общей думы открываются и закрываются по распоряженію петербургскаго военнаго генер. губернатора». Военный же генер. губернаторъ продолжаетъ въ случаѣ «крайней необходимости» пятнадцати-дневный срокъ выборовъ гласныхъ общей думы.—«Прав. о выбор., п. 18.

[2]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4483.

и счетоводства и за отчетностью вообще по думѣ», благодаря чему «въ ближайшемъ завѣдываніи» этого члена состояли «успѣшное движеніе дѣлъ» въ думѣ и «экзекуторская часть» [1]), а также и контроль всего дѣлопроизводства въ распорядительной думѣ [2]). Далѣе, мы видѣли, что въ должность городскаго секретаря—должность котораго была едва ли менѣе важна въ городскомъ управленіи, чѣмъ должность члена—отъ короны одного изъ двухъ, выбранныхъ общей думой, кандидатовъ назначалъ военный генер. губернаторъ; самый членъ отъ короны, въ составленіи инструкціи которому участвовалъ военный генер. губернаторъ, назначался, какъ на это уже было указано, министромъ «по представленію» военнаго генер. губернатора. Мы видѣли, что военный генер. губернаторъ утверждаетъ изъ выбранныхъ кандидатовъ сословныхъ старшинъ; имъ утверждаются въ должности члены распорядительной думы, члены торговой депутаціи. Нѣкоторыя изъ рѣшеній распорядительной думы также идутъ на утвержденіе военнаго генералъ-губернатора; напр., какъ мы уже видѣли это, рѣшенія о торгахъ при извѣстныхъ условіяхъ и о продажѣ городскаго имущества—недвижимаго свыше 300 рублей стоимостью, и движимаго свыше 600 рублей [3]). Наконецъ, «непосредственное вѣдѣніе» распорядительной думы и всего городскаго управленія гражданскимъ петербурскимъ губернаторомъ выражается прежде всего, какъ уже объ этомъ шла рѣчь въ своемъ мѣстѣ, въ томъ, что губернаторъ предсѣдательствовалъ въ распорядительной думѣ не только во время разсмотрѣнія ежегодной росписи, когда онъ дол-

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 248.

[2]) Тамъ же, 574.

[3]) Сводъ инстр., ст. 429, примѣчаніе. Съ разрѣшенія же «высшаго начальства», подъ которымъ, очевидно въ извѣстныхъ случаяхъ слѣдуетъ разумѣть и военнаго генер. губернатора, распорядительная дума покупаетъ или нанимаетъ «особый домъ для аукціонной продажи». Положеніе о С.-Петерб. аукціон. камерѣ, п. 3 приложенія къ ст. 2181 тома X. ч. II, Св. Законовъ. Военный же генер. губернаторъ утверждаетъ постановленія распорядительной думы о сложеніи недоимокъ, взысканій, начетовъ, неправильно поступившихъ деньгахъ, о перечисленіи занесенныхъ не въ ту рубрику, о потеряхъ и убыткахъ «въ двойномъ количествѣ противъ гражданскаго губернатора». Сводъ инстр., ст. 333, примѣчаніе.

женъ былъ предсѣдательствовать, но и могъ воспользоваться этимъ правомъ своимъ когда хотѣлъ по личному своему усмотрѣнію [1]). Въ этомъ случаѣ, въ сущности, начало правительственнаго надзора переходитъ въ начало непосредственнаго вмѣшательства въ городское управленіе даннаго правительственнаго органа Далѣе, гражданскій губернаторъ утверждаетъ выборы въ опредѣленныя должности городскаго управленія [2]). Надзоръ губернатора не ограничивался только указаннымъ до сихъ поръ; онъ выражался еще и въ томъ, что извѣстныя дѣла распорядительной думы—какіе именно законодатель въ самомъ городовомъ положеніи не опредѣляетъ,—(указанія на нихъ можно найти въ инструкціяхъ [3])—идутъ на утвержденіе губернатора; этому послѣднему,

---

[1]) Онъ «присутствуетъ» въ городской распорядительной думѣ при производствѣ въ ней торговъ «свыше пяти тысячъ рублей сер.». Св. инстр., ст. 428. Очевидно инструкція хочетъ выраженіемъ «присутствуетъ» указать, что губернаторъ не предсѣдательствуетъ въ этомъ случаѣ.

[2]) Эти должности, какъ было указано въ своемъ мѣстѣ, были: гласные общей думы, товарищи сословныхъ старшинъ, базарные и торговые смотрители. А также и «управляющій аукціонною камерою»— Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4505.

[3]) Тамъ же, ст. 4479 и Сводъ инстр., ст. 286. Можно привести слѣдующіе отдѣльные случаи: разрѣшеніе распорядительной думой жалобъ на торговую депутацію (Св. Зак., тамъ же, ст. 4487); утвержденіе дѣлъ этой думы о продажѣ городскаго имущества стоимостью не свыше 300 и 600 сотъ рублей (Св. инстр., ст. 429, примѣч); а также опредѣленій ея «по сложенію со счетовъ недоимокъ, взысканій и начетовъ, къ поступленію безнадежныхъ»—по окладнымъ сборамъ до 10 рублей, а по остальнымъ—до 50; начетовъ и взысканій» по ревизіи счетовъ до 50 же рублей; опредѣленія о «недоимкахъ, взысканіяхъ и недочетахъ, неправильно числящихся въ росписяхъ»—до 300 руб.; о возвратѣ неправильно поступившихъ денегъ до 50 р.; и наконецъ, рѣшеніе сомнѣній по дѣламъ объ убыткахъ и потеряхъ до 90 руб.— Св. инстр., ст. 333. Точное опредѣленіе предметовъ, по которымъ постановленія думы утверждаются губернаторомъ нужно искать въ разсмотрѣнныхъ уже нами статьяхъ Уст. о гор. хоз.—43, п 9; 51; 72; 96; а также во II т. Св. Зак., ч. I, ст.—467—469 (распоряженія по имуществу), ст. 473 и 474—(о сборахъ и таксахъ); Уст. о служ. по выборамъ—ст. 308 и 417 (утвержденіе нѣкоторыхъ выборовъ); 441 (отпуски выборныхъ).

мы видѣли, приносились жалобы на депутатское городское собраніе; губернаторъ же заботился до 1862 года о соглашеніи «происшедшаго между думами разномыслія» и т. п. Сейчасъ уже было сказано, что надзоръ губернатора, въ случаѣ его предсѣдательствованія въ распорядительной думѣ, переходилъ собственно говоря въ непосредственное вмѣшательство въ городское управленіе; но этимъ только случаемъ вмѣшательство правительственныхъ органовъ въ это управленіе не ограничивалось: такого же вмѣшательства нельзя не видѣть и въ томъ, что, какъ уже было говорено, «надобность» въ особыхъ «неизбѣжныхъ» расходахъ, по поводу которыхъ составлялись дополнительныя росписи, открывалась, между прочимъ въ слѣдствіе «распоряженій высшаго начальства»: въ этихъ случаяхъ уже помимо всякаго желанія, быть можетъ, даже въ противорѣчіе этому желанію распорядительной думы правительственныя власти могутъ по своему личному усмотрѣнію, такъ сказать, создавать «потребности и нужды» города [1]). Понятно само собою, что такое распоряженіе не могло обсуждаться думою: она должна была просто согласиться съ нимъ и исполнить его [2]). «Высшее начальство» предписывало «порядокъ» хозяйственнаго рапоряженія думы [3]). Хотя и болѣе слабый, но все таки видъ непосредственнаго вмѣшательства «начальства» составляетъ осуществленіе послѣднимъ его права требовать отъ думъ «немедленнаго разсмотрѣнія» того или инаго дѣла [4]).

---

[1]) Въ случаѣ несогласія своего на постановленіе распорядительной думы губернаторъ могъ или въ видѣ резолюціи на журналы, или въ видѣ особаго предписанія, или, наконецъ, «словесно во время присутствованія въ думѣ» предложить «исполнить то, что считаетъ нужнымъ и законнымъ». Св. инстр., ст. 287.

[2]) См. тамъ же: въ случаѣ предложенія губернатора исполнить, что онъ находитъ нужнымъ, дума составляетъ объ этомъ дополнительный журналъ, въ который вносится приказаніе губернатора и постановленіе объ исполненіи его и только.

[3]) Сводъ инстр., ст. 450.

[4]) Сводъ инстр., ст. 72. Собственно говоря, эта статья вооружаетъ такимъ правомъ «начальство» лишь относительно думы общей; по думаемъ нѣтъ ошибки предполагать у «начальства» право на такое вмѣшательство и по отношенію къ думѣ распорядительной.

Кромѣ этихъ формъ надзора послѣдній выражается и въ другихъ еще формахъ: во первыхъ, въ формѣ отчетности передъ государственнымъ совѣтомъ и казенной палатой и въ формѣ надзора, осуществляемаго прокуратурой. И та и другая—не новость; онѣ, какъ и всѣ, уже разсмотрѣнныя формы, имѣли мѣсто и «въ общемъ порядкѣ» городскаго управленія, выражаясь языкомъ законодателя, отъ котораго отличались лишь нѣсколько большей опредѣленностью и большей интенсивностью, если можно такъ выразиться. Мы назвали отчетность передъ государственнымъ совѣтомъ; это выраженіе едвали въ достаточной степени точно. Дѣло вотъ въ чемъ: распорядительная дума, четыре мѣсяца спустя по прошествіи года, на который составляется годовая роспись, обязана представить военному генер. губернатору такъ называемый «счетъ дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ», который содержитъ въ себѣ не предполагаемый бюджетъ города, какъ годовая роспись, а дѣйствительный. т. е. дѣйствительно поступившіе доходы и дѣйствительно произведенные расходы. Счетъ этотъ составляется «по формѣ, данной министерствомъ внутр. дѣлъ», по бухгалтерскимъ книгамъ распорядительной думы и представляется военному генер. губернатору «вмѣстѣ съ росписью будущаго года» и проходитъ съ этой послѣдней однѣ и тѣ же инстанціи, восходя на высочайшее усмотрѣніе [1]); это восхожденіе непосредственною цѣлью своею имѣетъ «причисленіе выведеннаго по счету дѣйствительнаго остатка къ общему остаточному или запасному капиталу» [2]). Кромѣ этого счета дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ дума ежегодно составляетъ отчетъ для представленія въ казенную палату. Отчетъ рѣзко отличается отъ счета. Онъ, какъ и счетъ, есть «сводъ» доходовъ и расходовъ; но такой сводъ, въ которомъ доказывается «какъ правильность собственныхъ распоряженій думы, такъ и то, что

---

[1]) Счетн. уставъ., приложеніе къ ст.3, пункты 8, 9, 10 и Сводъ инстр., ст. 329, 330 и 331. Отчетъ по истекшему году составляется по прошествіи четырехъ мѣсяцевъ слѣдующаго года въ виду того, что «въ теченіи года, на который издается роспись, не всѣ предположенные въ ней расходы могутъ быть произведены, а изчисленные доходы собраны».

[2]) Счетн. уст., тамъ же, п. 10 и Св. инстр., ст. 331.

подвѣдомственныя ей мѣста и лица установленнымъ порядкомъ сочтены»[1]. Отчетъ такой идетъ ежегодно, не позже перваго марта, слѣдующаго за отчетнымъ года «на ревизію» въ казенную палату. Къ нему прилагаются утвержденныя, годовая и дополнительная, росписи, счетъ дѣйствительныхъ приходовъ и расходовъ и различныя, оправдывающія его, документы[2]. Кромѣ этого, мы видѣли, казенная палата даетъ свои заключенія по поводу жалобъ на дѣйствія торговой депутаціи, если дѣло касается «опредѣленія рода торговли», взысканій въ казну или гильдейскихъ повинностей[3]. Въ этомъ только и заключается отчетность распорядительной думы. Относительно этого вопроса, она не имѣетъ никакого отношенія къ общей думѣ, а стало быть и къ самому городскому обществу, органомъ котораго она является.

Наконецъ, независимо отъ всего этого, городскія учрежденія во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчинены прокурорскому надзору въ лицѣ губернскаго прокурора, его товарища или стряпчаго. «Губернскій прокуроръ или одинъ изъ его товарищей или губернскій стряпчій», говорится въ инструкціи, «находятся при общественномъ собраніи» т. е. на избирательныхъ собраніяхъ[4]. Точно также и при производствѣ выборовъ въ общей думѣ, а въ послѣдствіи въ собраніяхъ выборныхъ, замѣнившихъ ее относительно производства выборовъ, находится губернскій прокуроръ[5]. Въ томъ и другомъ случаѣ представители прокурорскаго надзора облечены «тѣми же правами и обязанностями», какими они пользуются при дворянскихъ выборахъ[6], т. е. правомъ и обязанностью «изъясненія» законовъ (впрочемъ не иначе какъ по вопросу предсѣдателя даннаго собранія), а вмѣстѣ съ тѣмъ и правомъ и обязанностью, въ случаѣ несогласія собранія съ его мнѣніемъ, доносить объ этомъ несогласіи министру юстиціи и губер-

---

[1]) Сводъ инстр., ст. 591.

[2]) Тамъ же, 593.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4487.

[4]) Сводъ инстр., ст. 2, п. 1. Для веденія протоколовъ на избирательныя собранія командируются особые чиновники. Тамъ же, п. 2.

[5]) «Правила о выбор.», пунктъ 42.

[6]) Тамъ же и Св. инстр., ст. 3.

натору [1]). Что предпринимаютъ въ этомъ случаѣ министръ юстиціи и начальникъ губерніи—городовое положеніе не говоритъ. Думаемъ, въ рѣшеніи этого вопроса не было надобности: случаевъ столкновенія съ прокуроромъ за все время существованія городскихъ учрежденій, вѣроятно, не было. Но присутствіемъ при выборахъ отношеніе прокурорскаго надзора къ городскому управленію не ограничивалось; оно выражалось въ наблюденіи за всѣмъ ходомъ городскаго управленія: «надзоръ губернскаго прокурора непосредственно или чрезъ особаго его товарища», говоритъ городовое положеніе, «распространяется на распорядительную думу на равнѣ со всѣми губернскими мѣстами» [2]). Этотъ надзоръ надъ распорядительной думой выражается въ томъ, что всѣ «опредѣленія присутствія (распорядительной думы) съ подлинными докладными записками и отдѣльныя мнѣнія членовъ, передаются къ просмотру губернскаго прокурора или товарища его [3]); товарищъ губернскаго прокурора или «одинъ изъ губернскихъ стряпчихъ» присутствуетъ при ежемѣсячномъ свидѣтельствованіи суммъ и книгъ распорядительной думы [4]). Губернскій стряпчій «просматриваетъ» извѣстныя постановленія торговой депутаціи [5]).

Очевидно, что такія несамостоятельныя учрежденія, какъ дума, депутатское собраніе и др., не могли сноситься съ правительственными учрежденіями въ такой формѣ, въ которой не было бы видно этого несамостоятельнаго характера ихъ; поэтому и по городовому положенію 1846 года формы сношеній городскихъ учрежденій остаются прежними [6]), т. е. дума или депутатское собраніе относится къ «губернскимъ мѣстамъ», напр., губернскому правленію съ рапортами, а отъ нихъ получаютъ указы.

Вотъ, въ нѣсколькихъ словахъ, организація, если можно такъ выразиться, правительственнаго надзора надъ городскимъ

---

[1]) Св. Зак. т. III, Уст. о сл. по выбор., ст. 114.

[2]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4484.

[3]) «Сводъ инстр»., ст. 284.

[4]) Тамъ же, ст. 562.

[5]) Тамъ же, 624.

[6]) См. Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4484, «форма сношеній думы съ разными мѣстами и лицами опредѣляется общими положеніями о думахъ».

управленіемъ по новому городовому положенію. Вопроса объ отвѣтственности положеніе вовсе не касается; этотъ вопросъ остался въ томъ самомъ положеніи, съ которымъ мы уже познакомились, говоря объ отвѣтственности въ «общемъ порядкѣ», т. е. по старому городовому положенію [1].

Въ томъ немногомъ, что городовое положеніе 1846 года внесло въ организацію городскаго управленія новаго, нельзя обойти молчаніемъ того факта, совершенно чуждаго старому «общему порядку» этого управленія, что новое положеніе установило начало вознагражденія за службу по городскимъ выборамъ. Мы видѣли, что по старому положенію всѣ выборныя должностныя лица несли свою службу по закону совершенно безвозмездно, несли ее просто въ качествѣ повинности и очень тяжолой. Только по исключенію или въ обходъ закона въ нѣкоторыхъ городахъ извѣстныя должностныя лица получали за свой трудъ вознагражденіе отъ общества. Составители проэкта новаго городоваго положенія придавали этому обстоятельству немалое значеніе въ вопросѣ о самомъ состояніи городскаго управленія вообще и объ отношеніи къ этому послѣднему выборныхъ представителей общества. Въ виду этого начало вознагражденія службы городскому обществу и замѣнило собою начало безкорыстнаго служенія ему. Въ качествѣ примѣчанія къ одной изъ статей городоваго положенія того его отдѣла, который трактуетъ «о правахъ и преимуществахъ общественной городской службы», говорится, что «подробныя правила о жалованьѣ чинамъ городскаго общественнаго управленія будутъ заключаться въ штатахъ» [2]; такимъ образомъ, вопросъ о размѣрѣ жалованья этимъ чинамъ предоставляется не рѣшенію самаго общества или его непосредственнаго представителя и олицетворителя, общей думы, а министерству внутр. дѣлъ; но штаты эти никогда не были изданы; стало быть, de facto то вопросъ о вознагражденіи служащихъ по выборамъ разрѣшался думой самой,

---

[1]) См. выше, стр. 232—236.

[2]) «Правила о выбор.», п. 49. Этимъ примѣчаніемъ только и ограничивается все, что говорится городовымъ положеніемъ о жалованьѣ; уже изъ этого видно, что вопросъ этотъ не смотря на его относительную важность, въ глазахъ законодателя не носилъ особеннаго значенія.

и именно думой общей, какъ это видно изъ перечисленія въ одной изъ инструкцій дѣлъ, «сужденію и рѣшенію гласныхъ общей думы подлежащихъ» [1]. Понятно, что штатами предполагалось опредѣлить не только размѣръ вознагражденія служащихъ обществу, но и тѣ должности, которыя должны быть обществомъ вознаграждаемы; а такъ какъ штаты не были изданы, то и эта сторона дѣла рѣшалась очевидно той же общей думой. Мы не имѣли возможности познакомиться съ журналами засѣданій общей думы за періодъ времени управленія Петербурга по началамъ городоваго положенія 1846 года, а потому и не можемъ рѣшить точно вопроса о томъ, какія должности вознаграждались. Изъ инструкцій распорядительной думѣ можно заключить, что члены этой думы, «чины торговой и хозяйственной полиціи» несомнѣнно получали жалованье [2]. Если припомнить, что городской голова и сословные старшины на самомъ дѣлѣ, вопреки закону, получали въ Петербургѣ вознагражденіе еще при старомъ порядкѣ [3], то едва ли будетъ вѣроятнымъ, чтобы они не получали его теперь, по новому положенію, которымъ необходимость вознагражденія за общественную службу признавалась въ принципѣ [4]. Въ рубрикѣ «о правахъ и преимуществахъ общественной городской жизни» кромѣ права лицъ служащихъ по выборамъ на вознагражденіе городовое положеніе 1846 года вноситъ еще нѣсколько, сравнительно съ старымъ положеніемъ новыхъ «правъ и преимуществъ» въ родѣ права на почетнаго члена общей думы и права на награды и въ тоже время нѣсколько расширяетъ прежнія права на классы, мундиры и т. п. [5]. Все новое, занесенное въ этомъ

---

[1]) См. выше, стр. 473.

[2]) Св. инстр., ст. 452 и 454. Въ этихъ статьяхъ эти «чины» прямо перечисляются какъ получающіе жалованье «въ самой думѣ».

[3]) См. выше, стр. 207.

[4]) По городовымъ росписямъ, напечатаннымъ въ нѣкоторыхъ номерахъ Журнала министра внутр. дѣлъ и въ изданіи министерства Обществ. устройство и хозяйство городовъ (томъ второй) нѣтъ никакой возможности рѣшить вопроса о размѣрѣ вознагражденія и лицахъ его получающихъ: и тамъ и здѣсь приводятся лишь валовыя цифры по предмету «содержанія мѣстъ и лицъ городскаго управленія».

[5]) «Прав. о выборахъ» п. п. 46—50.

отношеніи новымъ положеніемъ носитъ совершенно тотъ же характеръ, исключая права на вознагражденіе и на почетное членство думы, какой носятъ его права и преимущества въ «общемъ порядкѣ»: всѣ эти права и преимущества раздаются государствомъ, а не обществомъ; всѣ онѣ являются въ силу этого результатомъ службы какъ бы правительственной, а не общественной, сближаютъ получающихъ ихъ съ правительственными чиновниками.

Мы видѣли, что городовое положеніе 1846 года сравнительно скоро стало подвергаться нѣкоторымъ болѣе или менѣе существеннымъ измѣненіямъ. Къ Москвѣ и Одессѣ не нашли уже возможнымъ примѣнить его даже и въ томъ измѣненномъ видѣ, который оно получило ко времени преобразованія учрежденій въ этихъ городахъ. Оно было сильно измѣнено и не въ виду только мѣстныхъ условій общественной жизни этихъ городовъ. Прежде чѣмъ перейдти къ примѣненію городоваго положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ, что составитъ содержаніе слѣдующаго отдѣла этого труда нашего, мы скажемъ еще нѣсколько словъ объ этомъ положеніи вообще.

Оправдались ли розовыя надежды составителей проэкта новаго городоваго положенія относительно тѣхъ результатовъ, къ достиженію которыхъ стремились они, трудясь надъ возложеннымъ на нихъ дѣломъ? Не рѣшаемся дать утвердительнаго отвѣта, не рѣшаемся сдѣлать этого, опираясь на содержаніе всей этой главы. Хотя мы и не можемъ привести здѣсь достаточное количество фактовъ, такъ какъ не имѣли для этого возможности, не будучи знакомы съ архивомъ петербургской думы, но во всякомъ случаѣ мы можемъ указать на нѣсколько отдѣльныхъ фактовъ на которые, думаемъ можно смѣло опереться въ нашихъ выводахъ о гогородовомъ положеніи 1846 года.

Мы видѣли, что по свидѣтельству министра внутр. дѣлъ общая дума съ 1846 года по 1860 включительно собиралась «по всѣмъ отдѣленіямъ», т. е. въ общее собраніе всѣхъ отдѣленій— всего семнадцать разъ, и притомъ, исключительно только «по какимъ либо чрезвычайнымъ или же торжественнымъ случаямъ»;

всѣ же остальныя дѣла не чрезвычайныя и не торжественныя рѣшались по отдѣленіямъ [1]. Мы знаемъ, что по закону въ каждое изъ этихъ послѣднихъ должно было избираться по 150 человѣкъ, такъ что во всѣхъ отдѣленіяхъ въ совокупности должно было состоять 750 человѣкъ гласныхъ. На самомъ дѣлѣ это было далеко не такъ. На самомъ дѣлѣ за первые четыре трехлѣтія численный составъ петербургской думы ни разу не доходилъ даже до цифры шестисотъ [2]; причемъ, эта цифра гласныхъ общей думы распредѣлялась «между пятью отдѣленіями думы» такимъ образомъ, что лишь на купеческое и мѣщанское отдѣленія приходилось нормальное число ихъ—полтораста, на остальныя же три отдѣленія ихъ приходилось «приблизительно по сто» человѣкъ [3]). Прибавимъ къ этому еще и то, уже указанное

---

[1]) Въ «свѣдѣніяхъ отъ общихъ собраніяхъ всѣхъ отдѣленій общей думы», приложенныхъ къ запискѣ министра внутр. дѣлъ объ измѣн. обществ. управл. въ Петербургѣ (стр. 21—25) эти семнадцать собраній распредѣлены по годамъ и предметамъ. По годамъ они распредѣлялись такъ: въ 1846 году—три общихъ собранія; въ 1847, 1848, 1852, 1857 и 1858 годахъ—ни одного; въ 1849, 1850, 1853, 1855, 1856 и 1859—по одному; въ 1851 и 1854—по два; въ 1860—четыре. Дальше, въ одномъ 1861 году—одинадцать общихъ собраній. Изъ семнадцати собраній восемь имѣли мѣсто исключительно ради производства выборовъ; четыре—«для открытія общей думы въ новомъ ея составѣ и для выслушанія отчета за прошлое трехлѣтіе»; одно—«для выслушанія высочайшей грамоты за сдѣланное городскимъ обществомъ денежное пожертвованіе въ пользу храбрыхъ защитниковъ русскаго флота». Только послѣднія четыре собранія изъ этихъ семнадцати, падающія всѣ на 1860 годъ и всѣ одиннадцать собраній 1861 года имѣютъ мѣсто дѣйствительно «для обсужденія разныхъ городскихъ дѣлъ касающихся всѣхъ сословныхъ отдѣленій общей думы», какъ выражаются «свѣдѣнія». Какъ будто въ концѣ 1859 года сталось что то изъ ряду вонъ выходящее съ петербургскимъ городскимъ обществомъ.

[2]) За первое трехлѣтіе (1847—1849 года) цифра гласныхъ общей думы доходила всего только до 588 человѣкъ; за второе трехлѣтіе—до 595; за третье трехлѣтіе—до 591; наконецъ, за четвертое—до 592; Журналъ государ. совѣта отъ 15 декабря 1861 года, № 88, стр. 9. См. также Журналъ министер. внутр. дѣлъ за 1847 г., ч. XIV; тамъ же, ч. XXX; и въ «свѣдѣніяхъ о составѣ общей думы», приложенныхъ къ той же запискѣ министра внутр. дѣлъ, стр. 21.

[3]) Тамъ же.

нами обстоятельство, что въ самыхъ отдѣленіяхъ, исключая развѣ одного перваго, вопросы рѣшались безъ всякихъ рузсужденій о дѣлѣ: просто подписывалось заранѣе составленное рѣшеніе. Изъ всего этого нельзя незаключить что хотя, начиная съ введенія городоваго положенія 1846 года, общая дума и существуетъ въ Петербургѣ, но тѣмъ не менѣе тѣхъ функцій, которыя на нее возложены положеніемъ, она вовсе не отправляетъ, очевидно, ограничиваясь лишь подписываньемъ того, что сдѣлано ея спеціальными коммиссіями или распорядительной думой; а стало быть, общая дума рѣшительно не играла той роли, которая возлагалась на нее городовымъ положеніемъ и которая состояла въ изображеніи собою «городскаго общества» и дѣйствіи отъ имени этого послѣдняго, во имя его интересовъ. Мы уже знаемъ, что все городское управленіе, все городское хозяйство, насколько то и другое предоставлено было городскому самоуправленію, вѣдалось почти исключительно распорядительной думой, которая de facto въ силу только что указаннаго, являлась уже вполнѣ исключительно единственнымъ учрежденіемъ, вѣдавшимъ городское управленіе. Такимъ образомъ, распорядительная дума играла въ сущности почти ту же роль, что и шестигласная дума.

Введеніе дворянъ-собственниковъ, какъ потомственныхъ, такъ и личныхъ, очевидно, не оправдало основанныхъ на этомъ обстоятельствѣ разсчетовъ. Представители просвѣщенія не отнеслись прежде всего, усерднѣе другихъ городскихъ классовъ къ своимъ обязанностямъ. Уже на первые выборы въ 1846 году избиратели отъ первыхъ двухъ владѣльческихъ классовъ—потомственныхъ дворянъ и личныхъ съ потомственными гражданами и разночинцами—явились, какъ на это вскользь уже было указано, въ такомъ количествѣ, которое не могло не поразить всѣхъ, возлагавшихъ такія блестящія надежды на эти высшіе элементы городскаго населенія: потомственныхъ дворянъ избирателей явилось всего двадцать восемь процентовъ общаго числа ихъ [1]), избирателей же втораго владѣльческаго класса—около тридцати процентовъ [2]); между тѣмъ какъ избиратели отъ остальныхъ трехъ

[1]) См. выше, стр. 417.

[2]) См. статья—«городскіе выборы въ Петербургѣ 1846 года», стр. 22—23.

слоевъ городскаго населенія явились въ количествѣ пятидесяти процентовъ [1]). Не болѣе исправно являлись въ отдѣленія общей думы и гласные отъ первыхъ двухъ городскихъ классовъ: на первое засѣданіе перваго отдѣленія думы изъ общаго числа гласныхъ этого отдѣленія, 120 человѣкъ, не явилось тридцать пять человѣкъ, т. е. почти тридцать процентовъ; во второе отдѣленіе не явилось двадцать два процента гласныхъ [2]); въ то время какъ въ купеческое, мѣщанское и ремесленное отдѣленіе не явилось всего по нѣскольку человѣкъ [3]) Почти тоже имѣло мѣсто и при выборахъ на слѣдующее, второе, трехлѣтіе въ 1850 году: потомственные дворяне явились въ избирательныя собранія въ количествѣ всего тридцати одного процента; а личные дворяне, потомственные граждане и разночинцы—въ количествѣ тридцати пяти процентовъ [4]). Такимъ образомъ, за три года существованія новыхъ городскихъ учрежденій усердіе этихъ лучшихъ слоевъ городскаго общества къ интересамъ этого послѣдняго увеличилось въ средѣ потомственныхъ дворянъ на три процента, а въ средѣ личныхъ—на пять, если только позволено будетъ мѣрить это усердіе процентнымъ отношеніемъ избирателей являющихся на выборы къ общему числу ихъ. Думаемъ, что не усерднѣе посѣщались и отдѣленія общей думы гласными этихъ двухъ классовъ. Нѣтъ, разумѣется, никакихъ основаній предполагать, чтобы гласные этихъ двухъ слоевъ городскаго населенія относились радивѣе или лучше менѣе иидиферентно къ самымъ предметамъ

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 6911, ч. I. Журналъ коммиссіи для введенія городоваго положенія (отъ 29 іюля 1849 года).

[3]) Тамъ же: изъ 149 гласныхъ отъ купцовъ не явилось всего 13 человѣкъ; изъ 117 мѣщанъ—только 10 человѣкъ и изъ 100 ремесленникъ въ—семеро.

[4]) Данныя для опредѣленія % въ настоящемъ случаѣ дала намъ статья «городскіе выборы въ Петербургѣ» въ 1850 году, помѣщенная въ Журналѣ минист. внутр. дѣлъ за 1850 г., ч. XXX. стр. 230—236. Купцы явились въ количествѣ около половины; мѣщане—около четверти всѣхъ избирателей и цеховые ремесленники больше половины. Тамъ же, стр. 247, 250, 252 и 255

вѣдѣнія общей думы. Нѣтъ основаній также думать, чтобы ихъ гласные оправдали надежды составителей городоваго положенія въ качествѣ членовъ распорядительной думы. Если нѣтъ основаній къ такимъ надеждамъ, за то есть данныя къ тому, чтобы заключить, что представители этихъ образованныхъ классовъ городскаго населенія вмѣстѣ съ «членомъ отъ короны» рѣшительно оказались несостоятельными сдѣлать изъ распорядительной думы то, что хотѣлъ видѣть въ ней законодатель: уже въ 1849 году по произведенной чиновникомъ министерства внутр. дѣлъ ревизіи оказалось, что въ распорядительной думѣ царятъ «упущенія и безпорядки въ дѣлопроизводствѣ» [1]). Таже ревизія узнала, что торговая депутація, подчиненная, какъ мы видѣли, распорядительной думѣ, состоящая въ ея непосредственномъ вѣдѣніи, до того «не радѣла» къ общественнымъ интересамъ, что въ теченіи трехлѣтія не сдѣлала слѣдующихъ по закону взысканій съ торговцевъ на сумму въ 25 тысячъ рублей, и не сдѣлала ихъ по донесенію ревизора только потому, что «отчасти не знала въ чемъ ея обязанности» (!) [2]).

Уже этихъ немногихъ, но въ достаточной степени характерныхъ, фактовъ совершенно достаточно для того, чтобъ убѣдиться, что новая организація петербургскихъ городскихъ учрежденій въ дѣйствительности ни въ какомъ случаѣ не давала тѣхъ результатовъ, на которые разсчитывали при ея введеніи, и едвали въ этомъ отношеніи особенно далеко ушла отъ старой организаціи. Причины этого печальнаго явленія, разумѣется, прежде всего въ самой жизни; но во всякомъ случаѣ не слѣдуетъ игнорировать по отношенію къ этому явленію и тѣхъ началъ,

---

[1]) Хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 6911, ч. I Журн. времен. коммиссіи за 22 января 1849 года; ревизоръ (чиновникъ коммиссіи Гирсъ) видѣлъ причину этого обстоятельства главнымъ образомъ въ томъ, что городской голова, благодаря тому, что былъ членомъ нѣсколькихъ совѣтовъ и многихъ комитетовъ, не могъ пріѣзжать въ думу во время; почему и проэктировалъ возложить предсѣдательство въ распорядительной думѣ на старшаго (по числу шаровъ) члена ея.

[2]) Тамъ же, рапортъ министру внутр. дѣлъ члена коммиссіи отъ 13 января 1851 года.

на которыхъ покоилась эта организація, самаго, такъ сказать, существа ея.

Въ своемъ мѣстѣ мы указывали на неравномѣрность представительства всѣхъ городскихъ сословій въ общей и распорядительной думахъ [1]); мы видѣли, что дворянство представлялось сильнѣе по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ изъ остальныхъ городскихъ сословій, какъ въ общей, такъ и въ распорядительной думѣ; но это преобладаніе лишь относительное. Если взглянуть на составъ обѣихъ думъ безотносительно, то увидимъ, что преобладающимъ элементомъ въ той и другой является во всякомъ случаѣ торгово-промышленный слой населенія Петербурга уже и по закону; тѣмъ болѣе преобладающимъ онъ былъ въ дѣйствительности, если только согласиться, что за все время существованія положенія 1846 года дворянскіе гласные также ревниво относились къ дѣлу, какъ относились они къ нему въ началѣ введенія этого положенія. Если это такъ, то какимъ же образомъ могъ обновиться духъ городскихъ учрежденій, какъ могло измѣниться направленіе ихъ дѣятельности, отношеніе личнаго состава ихъ къ общественнымъ интересамъ. Характеръ торгово-промышленнаго населенія, степень его образованности и развитія въ теченіи сороковыхъ, пятидесятыхъ, даже пожалуй шестидесятыхъ годовъ вовсе не имѣли никакихъ причинъ преобразитья не только во что то неузнаваемое, но и преобразиться хоть сколько нибудь: большинство торгово-промышленнаго населенія состояло все изъ тѣхъ же классовъ неосвобожденныхъ отъ тѣлеснаго наказанія, отбывающихъ рекрутскую повинность, сплошь и къ ряду тѣсно связанныхъ, въ отдѣльныхъ членахъ своихъ, съ крѣпостнымъ населеніемъ. Средства къ развитію по образованію этихъ классовъ оставались тѣже—сама жизнь съ ея неблестящими условіями: школа за этотъ періодъ времени не сдѣлала ни въ качественномъ, ни въ количественномъ отношеніи шага впередъ; да и не могла сдѣлать его: школы государственныя не особенно росли, тѣмъ менѣе могли рости школы общественныя: городское общество не тратило да и не могло тратить на нихъ больше, чѣмъ тратило оно до 1846 года; мы видѣли, предметы вѣдѣнія думы или лучше

[1]) См. выше, стр. 446.

расходы ея остались тѣже самые, что были и раньше; тѣми же остались и отношенія расходовъ, удовлетворяющихъ по преимуществу обще-государственнымъ потребностямъ и нуждамъ, къ расходамъ на нужды и потребности чисто городскія; а изъ этихъ послѣднихъ расходъ на содержаніе «мѣстъ и лицъ городскаго управленія» игралъ слишкомъ значительную роль [1]).

Если сами жизненныя условія не измѣнились къ лучшему, если онѣ не благопріятствовали развитію городскаго самоуправленія, то не больше благопріятствовало этому развитію и само новое городовое положеніе. Что внесло это положеніе дѣйствительно новаго сравнительно съ старымъ? Вопросъ на который пожалуй и не легко отвѣтить. Правда, «новымъ» является, по крайней мѣрѣ de facto, участіе въ городскомъ управленіи дворянства; «новымъ», притомъ также только de facto, нельзя не считать и того, что общая дума является на сцену. А дальше? Дальше къ «новому» придется отнести урегулированье канцелярскаго дѣлопроизводства, регулированье его до мелочей; нельзя не причислить къ новому женѣкоторыхъ, такъ сказать, подробностей относительно, напр., выборовъ, количественнаго состава городскихъ учрежденій и т. п. Но чтожъ новаго внесло городовое положеніе 1846 года по самому существу дѣла; какія новыя на-

---

[1]) Мы имѣли подъ руками валовыя цифры расходовъ по рубрикамъ за время отъ 1846 по 1855 годъ включительно. Изъ общей суммы городскихъ доходовъ въ два мильона съ небольшимъ расходы на учебныя и благотворительныя заведенія за всѣ эти десять лѣтъ ни разу не доходили до трехъ сотъ тысячъ рублей (наибольшая сумма—222839 рублей, которая тратилась на этотъ предметъ въ 1850—1853 года); а изъ этой суммы только очень скромная доля, разумѣется, тратилась на «учебныя» заведенія. «Содержаніе мѣстъ и лицъ городскаго управленія» въ нѣкоторые годы (1848, 1849, 1851, 1852 и 1854) превышала цифру восьми сотъ тысячъ рублей; въ эту суммы входили расходы на полицію, жандармовъ и т. п.; къ этому нужно еще присоединить почтенную сумму расхода на «помѣщеніе войскъ»; сумма эта въ каждый изъ данныхъ десяти лѣтъ превышала цифру двухъ сотъ тысячъ. Хоз. департ., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1163, приложеніе къ отчету временной коммиссіи. См. также Обществ. устр. и хоз. городовъ, т. II, стр. 416 и 417; здѣсь мы имѣемъ цифры за 1858 годъ: расходъ на «благотворительныя и другія общеполезныя заведенія» (въ нихъ и учебныя) поднялся до 318000 рублей.

чала внесло оно въ качествѣ основъ городскаго самоуправленія? Вотъ на этотъ то вопросъ, думаемъ, не колеблясь, слѣдуетъ отвѣчать—ничего или очень, очень немного.

Городовое положеніе 1846 года покоится все на томъ же сословномъ началѣ, что и положеніе 1785 года, только проведенномъ несравненно послѣдовательнѣе. Между сословнымъ обществомъ и его сословными представителями и по положенію 1846 года, какъ и прежде, нѣтъ никакой связи: распорядительная дума, мы видѣли, не обязана никакой отчетностью и отвѣтственностью передъ общей думой, какъ представителемъ самого городскаго общества; какъ и прежде, это послѣднее въ сущности лишь даетъ изъ себя, изъ своей среды личный составъ тѣхъ учрежденій, которымъ правительство вручаетъ подъ своимъ надзоромъ управленіе городскими дѣлами; другой, болѣе внутренней связи между этими учрежденіями и самимъ обществомъ нѣтъ. Правительственная опека, въ которой составители проэкта и многіе вообще администраторы видѣли одну изъ главнѣйшихъ причинъ неудовлетворительности стараго положенія новымъ вовсе не устранена; правда, отношенія городскихъ учрежденій къ органамъ правительственной власти нѣсколько болѣе опредѣлены, но только нѣсколько болѣе, а неопредѣлены вполнѣ, во всѣхъ сторонахъ своихъ [1]). Разумѣется, эта бо̀льшая опредѣленность нѣсколько

---

[1]) Иллюстрируемъ это положеніе примѣромъ изъ практики городскаго самоуправленія. Въ 1850 году, вслѣдъ за состоявшимися выборами, «коммиссія» получила отъ военнаго генер. губернатора «секретное» предложеніе немедленно удалить изъ гласныхъ только что выбраннаго въ среду ихъ нѣкоего купца Пиккіева, какъ «вреднаго сектанта». Коммиссія стала въ очень неловкое положеніе, получивъ это «предложеніе»: сдѣлать отъ себя такое предложеніе общей думѣ «было бы», разсуждала она, «нѣсколько странно» (!) Это повлекло бы составленіе «секретнаго общественнаго приговора, чего никогда еще не было». Примѣчаніе къ ст. 418, тома III, Св. Зак., по новому городовому положенію, очевидно, силы не имѣло. Коммиссія разсуждала, что «освобожденіе раскольниковъ отъ городской службы было бы льготой для нихъ». Министръ внутр. дѣлъ вывелъ коммиссію изъ ея неловкаго положенія, предписавъ уволить Пиккіева «по прошенію». Хоз. департ., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло (о вторыхъ выборахъ) № 1163. Въ этомъ же самомъ дѣлѣ мы встрѣчаемся и еще съ однимъ фактомъ: на второе трехлѣтіе

измѣнила формы проявленія опеки, но характеръ, самое существо ея осталось тоже самое. Опека вовсе еще не перешла въ надзоръ. Вообще, городовое положеніе 1846 года по отношенію къ самоуправленію рѣшительно не сдѣлало никакого шага впередъ. Но за то оно сдѣлало значительный шагъ впередъ въ дѣлѣ развитія канцелярскаго дѣлопроизводства въ городскихъ учрежденіяхъ. Масса «инструкцій», изданныхъ въ руководство каждому изъ этихъ учрежденій съ необыкновенными любовью и тщательностью, останавливается именно на этой сторонѣ дѣятельности ихъ. Если въ старомъ городскомъ строѣ жаловались на гнетущій канцеляризмъ, то съ неменьшимъ основаніемъ можно пожаловаться на него и въ новомъ строѣ Петербурга. Вся разница лишь въ томъ, что по старому положенію этотъ канцеляризмъ, выработавшись путемъ чисто рутинной практики, ничѣмъ не регулированный, составлялъ для выборныхъ членовъ городскихъ учрежденій родъ какого то таинства, чего то совершенно непонятнаго, пожалуй, даже страшнаго. По новому положенію таинственность изчезаетъ покрайней мѣрѣ для грамотныхъ людей, но не изчезаетъ необычная важность, которая должна была ставить въ тупикъ выборныхъ, даже и не совсѣмъ темныхъ [1]). Въ виду, вѣроятно, этой,

---

выбраны были нѣкіе братья Лѣсниковы: одинъ городскимъ головой, а другой—членомъ распорядительной думы, вопреки категорическому запрещенію закона («Прав. о выб.», п. 12). Несмотря на это, дѣло почему то восходило на разсмотрѣніе I департамента сената, который допустилъ совмѣстную службу этихъ братьевъ въ качествѣ «изъятія изъ правилъ о выборахъ»; рѣшеніе восходило на высочайшее усмотрѣніе и было утверждено императоромъ.

[1]) Сложность и запутанность «порядка дѣлопроизводства» была сознана еще въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, когда на нее указалъ военный генер. губернаторъ Игнатьевъ, который и внесъ свои предположенія по этому предмету въ министерство внутр. дѣлъ; но предположеніямъ этимъ рѣшено было дать ходъ не прежде, какъ по утвержденіи внесенныхъ въ государственный совѣтъ предположеній объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ въ правилахъ объ общественномъ управлении С.-Петербурга»; «измѣненія» состоялись въ 1862 году; но дѣло «о порядкѣ дѣлопроизводства», очевидно, не двигалось: ни въ полномъ Собраніи Законовъ, ни въ «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ», изд. Чудовскаго, ничего по этому предмету мы не нашли.

такъ сказать, канцелярской сложности городскаго, управленія временная коммиссія, учрежденная вмѣстѣ съ изданіемъ новаго городоваго положенія ради введенія, примѣненія къ жизни, этого послѣдняго, просуществовала цѣлыя одиннадцать лѣтъ, будучи закрыта лишь 1 ноября 1857 года; всѣ эти одиннадцать лѣтъ она, по ея собственнымъ словамъ, имѣла «постоянный, строгій надзоръ» за примѣненіемъ новаго городоваго положенія или лучше за дѣлопроизводствомъ по этому положенію [1]). Главнѣйшимъ результатомъ дѣятельности этой коммиссіи было именно изданіе массы инструкцій «въ руководство» городскимъ учрежденіямъ при отправленіи главнымъ образомъ ихъ канцелярскихъ функцій.

Нельзя, думаемъ, отрицать, что такой характеръ «дѣлопроизводства» вліялъ на отношеніе къ городскому управленію тѣхъ сословій, которыя были призваны вѣдать его. Нѣтъ сомнѣнія, что онъ былъ причиной того, что разсчеты составителей проэкта на дворянскій элементъ не оправдались; еще меньше можетъ быть сомнѣнія въ томъ, что онъ же, этотъ характеръ городскаго управленія, значительно вліялъ на то, что «выборы въ общественныя должности», какъ говоритъ ревизоръ, «производились самымъ неудовлетворительнымъ образомъ»; а подъ этимъ неудовлетворительнымъ производствомъ разумѣлись такія вещи, какъ уклоненіе отъ выборовъ чуть не всѣхъ сколько нибудь годныхъ къ дѣлу людей; уклоненіе ихъ отъ службы такими путями, какъ пожертвованіе въ пользу «общественной казны», выѣздъ изъ города и т. п.; перспектива служенія обществу до того была не привлекательна, что по свѣдѣніямъ, добытымъ той же ревизіей городскихъ учрежденій за первое трехлѣтіе ихъ существованія, сословныя общества, случалось, выбирали въ ту или иную общественную службу кого либо изъ наиболѣе достаточныхъ своихъ членовъ прямо съ цѣлью «насолить» ему, съ цѣлью заставить его откупиться отъ службы именно пожертвованіемъ въ пользу общественной казны [2]).

---

[1]) Хоз. деп., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1855.

[2]) Хоз. деп., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 6911, ч. I, журналъ коммиссіи отъ 29 іюля 1849 г.

Это ли имѣлось въ виду при изданіи городоваго положенія 1846 года? Положеніе стремилось къ діаметрально-противоположному. Оно не достигло его и не достигло, повторяемъ, не потому только, что сама жизнь не представляла къ тому благопріятныхъ условій, но и потому, что само городовое положеніе не только не содержало въ себѣ ничего, что было бы въ силахъ противодѣйствовать этимъ жизненнымъ условіямъ, но на оборотъ, содержало въ себѣ многое, что содѣйствовало этимъ условіямъ.

Обратимся къ ознакомленію съ строемъ городскаго управленія въ Москвѣ и Одессѣ, строемъ, основанномъ на началахъ городоваго положенія 1846 года, представляющимъ собою якобы примѣненіе этого положенія къ мѣстнымъ условіямъ этихъ двухъ городовъ. Посмотримъ, что представляетъ собою этотъ строй сравнительно съ петербургскимъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Примѣненіе городоваго положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ.

ГЛАВА I.

Ходъ работъ по примѣненію положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ.

Въ томъ самомъ году, когда военный генералъ-губернаторъ Петербурга входилъ на высочайшее имя съ докладной запиской о необходимости нѣкоторыхъ измѣненій въ городовомъ положеніи 1846 года, изъ Москвы и Одессы шли въ Петербургъ «ходатайства» о примѣненіи къ общественному управленію этихъ городовъ того самаго городоваго положенія, объ измѣненіяхъ котораго уже велась рѣчь. Отъ Москвы и Одессы не отстали и другіе города европейской Россіи. Въ январѣ 1859 года «ходатайствовала» Москва; въ маѣ—Одесса; за ними въ томъ же году потянулся «рядъ городовъ» съ тѣми же ходатайствами; «ходатайства» осаждаютъ министерство внутр. дѣлъ и въ шестидесятыхъ годахъ.

Всѣ просятъ о примѣненіи въ нихъ городоваго положенія Петербурга, «основываясь на мѣстныхъ свѣденіяхъ и потребностяхъ». Уже въ декабрѣ 1861 года государственный совѣтъ, разсматривая возбужденный петербургскимъ военнымъ генер. губернаторомъ вопросъ объ измѣненіяхъ положенія 1846 года и утверждая нѣкоторыя изъ этихъ измѣненій, находилъ «весьма желательнымъ, чтобы министръ внутр. дѣлъ нынѣ же и безотлагательно далъ ходъ дѣлу о примѣненіи того же порядка ко всѣмъ другимъ городамъ имперіи»[1]). 20 марта 1862 года это мнѣніе государственнаго совѣта было высочайше утверждено и министерство внутр. дѣлъ дѣйствительно «безотлагательно» приступило къ преобразованію городскихъ учрежденій. Но къ этому времени—марту 1862 года—городское управленіе Москвы уже успѣли построить на началахъ петербургскаго положенія, а управленіе Одессы строили; а въ самомъ началѣ работъ министерства о преобразованіи городскаго устройства и управленія вообще—въ апрѣлѣ 1863 года—и управленіе этого города было уже организовано на тѣхъ же началахъ, что и Москвы.

I. Въ январѣ 1859 года дворянство московской губерніи на губернскомъ собраніи большинствомъ двухъ сотъ шестидесяти четырехъ голосовъ противъ тридцати пяти постановило «ходатайствовать передъ высшимъ начальствомъ» о преобразованіи состава московской городской думы по примѣру петербургской; т. е. другими словами, дворяне рѣшили ходатайствовать о томъ, чтобы тѣ изъ нихъ, которые владѣли въ Москвѣ недвижимой собственностью, считались членами московскаго городскаго общества и принимали участіе въ управленіи дѣлами этого общества. Въ томъ же январѣ это постановленіе губернскаго дворянскаго собранія представлено было въ министерство внутреннихъ дѣлъ, откуда поступило на высочайшее усмотрѣніе. Императоръ разрѣшилъ «дать дальнѣйшій ходъ ходатайству», причемъ указалъ на необходимость имѣть въ виду при рѣшеніи вопроса тѣ измѣненія въ городовомъ положеніи 1846 года, о которыхъ, какъ мы знаемъ,

[1]) Гос. Совѣтъ, департ. экон. и законовъ, 15 дек. 1861 г., № 88.

именно въ это время шла рѣчь. Это высочайшее рѣшеніе въ іюнѣ того же 1859 года передано было тогдашнему московскому военному генер. губернатору (гр. Строгонову), который, по словамъ записки министра внутреннихъ дѣлъ, «счелъ необходимымъ также приступить къ преобразованію городскаго управленія». Но ему не удалось этого сдѣлать. Дѣятельное участіе въ этомъ преобразованіи принималъ новый военный генер. губернаторъ, генералъ адъютантъ Тучковъ.

Получивъ въ октябрѣ мѣсяцѣ изъ министерства внутреннихъ дѣлъ высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ о нѣкоторыхъ частныхъ измѣненіяхъ въ городовомъ положеніи 1846 года, генералъ адъютантъ Тучковъ отвѣчалъ въ министерство, что въ виду разстройства городскаго хозяйства Москвы, въ виду «настоятельной необходимости» преобразованія всего городскаго управленія ея, онъ находитъ необходимымъ учредить особый комитетъ, который занялся бы разработкой вопроса, опираясь на начала городскаго устройства и управленія Петербурга. Такимъ образомъ, ходатайство московскаго дворянства о введеніи нѣкоторыхъ изъ его представителей въ составъ городскаго общества очень быстро, въ томъ же году, переродилось, такъ сказать, въ вопросъ о преобразованіи городскихъ учрежденій Москвы вообще.

Двадцать третьяго октября все того же 1859 года проэктированный военнымъ генерелъ губернаторамъ комитетъ былъ открытъ подъ его личнымъ предсѣдательствомъ. Комитетъ былъ составленъ изъ правительственныхъ чиновниковъ и представителей дворянства, купечества и московскихъ домовладѣльцевъ. Въ качествѣ первыхъ вошли: чиновникъ, состоящій при военномъ генералъ губернаторѣ, чиновникъ губернской канцеляріи и предсѣдатель уголовной палаты [1]); представителемъ дворянства былъ уѣздный предводитель его; купечества—городской голова; а «какъ» депутатъ со стороны домовладѣльцевъ—одинъ изъ почетныхъ гражданъ [2]). Этотъ составъ комитета опредѣленъ самимъ военнымъ генералъ-губернаторомъ.

[1]) Дѣйств. статскій совѣтникъ Игнатьевъ, надвор. совѣтникъ Селивановъ и надвор. совѣтникъ Лосевъ.

[2]) Предводитель дворянства—А. Рябининъ, городской голова

Комитетъ принялся за дѣло очень энергично: черезъ шесть мѣсяцевъ—къ десятому марта 1860 года—имъ былъ уже составленъ проэктъ новаго городоваго положенія Москвы и представленъ въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Проэктъ состоялъ изъ четырехъ главъ, содержавшихъ въ себѣ семьдесятъ пять параграфовъ. Первая глава—«о составѣ, предметахъ и образѣ дѣйдѣйствій московскаго общественнаго управленія»—распадалась на три отдѣленія: a) «о составѣ, предметахъ и дѣйствіяхъ общей городской думы»; b) «о составѣ, предметахъ и дѣйствіяхъ распорядительной думы» и c) «о составѣ и предметахъ частныхъ управленій общественныхъ»; вторая глава трактовала о «порядкѣ назначенія гласныхъ общей думы и замѣщенія должностей по городовому общественному управленію»; третья глава—«о порядкѣ выборовъ и собраній для оныхъ»—опять распадалась на три отдѣленія: a) «собранія городскаго общества», b) «собранія для выборовъ въ общей городской думѣ» и c) «собранія для выборовъ нѣкоторыхъ сословій въ частности». Послѣдняя глава, четвертая, состояла всего изъ трехъ параграфовъ и трактовала «о правахъ и преимуществахъ общественной городской службы». Къ проэкту была приложена «объяснительная записка московскаго военнаго генер. губернатора», содержавшая въ себѣ мотивы тѣхъ отступленій проэкта отъ городоваго положенія 1846 года, которыя позволилъ себѣ комитетъ, составлявшій его. Въ качествѣ какъ бы таковаго же разъясненія извѣстныхъ постановленій проэкта прилагалась и записка о «настоящемъ положеніи городскаго управленія въ Москвѣ», составленная Игнатьевымъ, ревизовавшимъ это управленіе; приэтомъ, военный генер. губернаторъ ходатайствовалъ о томъ, чтобы разрѣшена была въ Москвѣ особая коммиссія «для пріуготовительныхъ работъ по введенію новаго общественнаго устройства», а вмѣстѣ съ тѣмъ и о разрѣшеніи имѣющему быть вновымъ новому городскому управленію руководствоваться въ своей дѣятельности инструкціями петербургскаго городскаго управленія, пока не будутъ выработаны таковыя же московской коммиссіей. Надобность въ томъ и другомъ открылась, однако, еще не скоро: проэктъ московскаго комитета претерпѣвалъ измѣненія почти въ теченіи двухъ лѣтъ.

Шерлѣевъ и почетный гражданинъ Четвериковъ.

Проэктъ направленъ былъ предварительно «на заключеніе» министровъ—финансовъ и юстиціи, собственно въ тѣхъ частяхъ его, которыя «относились до ихъ вѣдомства». Министры «не встрѣтили препятствій къ приведенію проэкта въ исполненіе» и сдѣлали лишь очень незначительныя замѣчанія на нѣкоторыя статьи его. Но зато значительныя разнорѣчія возбудилъ проэктъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ: соображенія министра касались почти каждаго пункта или параграфа проэкта, уклонявшагося отъ того или инаго опредѣленія городоваго положенія 1846 года; на основаніи этихъ соображеній московскій проэктъ былъ значительно измѣненъ и дополненъ. Въ немъ получился уже восемдесятъ одинъ параграфъ. Въ этомъ измѣненномъ видѣ онъ и представленъ былъ пятаго октября 1861 года въ государственный совѣтъ, гдѣ въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и экономіи потерпѣлъ еще нѣкоторыя измѣненія и вышелъ оттуда еще разъ въ видѣ новаго проэкта, который, будучи внесенъ въ общее собраніе государственнаго совѣта, 29 января 1862 года былъ разсмотрѣнъ этимъ послѣднимъ; а 20 марта того же 1862 года былъ утвержденъ императоромъ и опубликованъ. Изданное городовое положеніе состояло изъ тѣхъ же четырехъ главъ, что и проэктъ московскаго комитета, но уже не изъ семидесяти пяти, а изъ восьмидесяти четырехъ параграфовъ. Тоже высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года установило «для необходимыхъ предварительныхъ распоряженій по введенію положенія, учредить въ Москвѣ временную коммиссію», опредѣленіе состава которой предоставлено московскому военному генер. губернатору, который имѣетъ за нею «ближайшее наблюденіе» и «даетъ ей необходимыя разрѣшенія», обращаясь «въ случаѣ сомнѣній» съ его стороны къ министру внутреннихъ дѣлъ, который или разрѣшаетъ эти сомнѣнія самъ или испрашиваетъ, черезъ комитетъ министровъ, высочайшее повелѣніе. По введеніи положенія коммиссія имѣетъ заняться составленіемъ штатовъ городскаго управленія, инструкцій для городскихъ учрежденій; а до изданія этихъ послѣднихъ, московское управленіе должно руководствоваться петербургскими инструкціями [1].

---

[1]) 2 П. С. З., № 38078, мнѣніе госуд. сов., п. 1—5.

Только больше года спустя по изданіи новаго городоваго положенія, именно десятаго апрѣля 1863 года, открыта была въ Москвѣ общая дума, за которой черезъ два съ небольшимъ мѣсяца послѣдовало и открытіе думы распорядительной. Къ октябрю того же 1863 года временная коммиссія успѣла выработать одиннадцать инструкцій [1].

II. Почти полгода послѣ того какъ московское дворянство постановило ходатайствовать объ измѣненіи московскаго городскаго устройства,—22 мая 1859 года—къ министру внутреннихъ дѣлъ поступило отъ новороссійскаго и бессарабскаго военнаго генералъ-губернатора «графа Строгонова» отношеніе, въ которомъ этотъ послѣдній «испрашивалъ» у министра «ходатайства его объ испрошеніи высочайшаго соизволенія на дарованіе Одессѣ» новаго городскаго устройства по образцу петербургскаго. Генералъ-губернаторъ такое свое отношеніе мотивировалъ между прочимъ тѣмъ, что Одесса занимаетъ «первое мѣсто послѣ столицъ по своему торговому положенію и сложности городскаго хозяйства». Это одно обстоятельство по мнѣнію генералъ-губернатора уже не можетъ не считаться достаточной причиной къ реформѣ городскаго устройства и управленія; но видимо болѣе важной и настоятельной побудительной причиной къ этому въ его глазахъ являлось то обстоятельство, что «административная дѣятельность начальства не можетъ безъ постояннаго участія всего общества и предоставленія ему первой иниціативы въ дѣлахъ общественнаго управленія, изыскивать прочные и наименѣе обременительные для народонаселенія способы къ улучшенію городскаго хозяйства». Притомъ графъ для вящей убѣдительности этого своего положенія, указываетъ на то, что самоуправленіе городское не только практикуется всѣми западно-европейскими государствами, но «принято даже въ Константинополѣ и другихъ государствахъ востока»(?). Какъ и московскій военный генералъ-губернаторъ,

[1]) Весь этотъ очеркъ составленъ по дѣлу хозяйств. деп. министер. внутр. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 ст., № 197—Преобразованіе московскаго городскаго управленія.

графъ ходатайствуетъ вмѣстѣ съ тѣмъ, чтобы самое составленіе новаго городоваго положенія было возложено на особый мѣстный временный комитетъ, опредѣляемый въ его составѣ военнымъ генер. губернаторомъ Комитетъ этотъ онъ проэктировалъ изъ нѣсколькихъ чиновниковъ, по назначенію генер. губернатора, уѣзднаго предводителя дворянства, городскаго головы и одного почетнаго гражданина; предсѣдателемъ комитета проэктировался одесскій градоначальникъ.

Высочайшее разрѣшеніе не замедлило состояться, и комитетъ проэктированный генералъ-губернаторомъ былъ открытъ 19 октября 1859 года. Съ этого момента, не смотря на такое по видимому горячее отношеніе къ дѣлу самаго предсѣдателя открытаго комитета, о дѣятельности послѣдняго нѣтъ, что называется, ни слуху, ни духу въ теченіи болѣе чѣмъ года. Въ концѣ января 1861 году министерство нашлось вынужденнымъ по этому поводу обратиться съ запросомъ къ генералъ-губернатору. Какъ бы въ отвѣтъ на этотъ запросъ, въ началѣ апрѣля того же 1861 года въ министерствѣ былъ полученъ составленный комитетомъ проэктъ новаго городскаго управленія Проэктъ состоялъ изъ трехъ главъ и ста семидесяти четырехъ статей, онъ сопровождался «мотивами» и запиской, содержавшей въ себѣ «свѣдѣнія о настоящемъ состояніи общественнаго управленія въ Одессѣ». Мотивировались всѣ отступленія по тому или иному предмету отъ положеній 1846 года Изъ министерства проэктъ, по полученіи заключеній министровъ юстиціи и финансовъ, въ январѣ 1863 года, т. е. почти два года спустя по полученіи его въ министерствѣ изъ Одессы, препровожденъ былъ на «заключеніе» главноуправляющаго II отдѣленіемъ собственной Е. И. В. канцеляріи, барона Корфа; когда заключеніе этого послѣдняго было получено, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ внесенъ былъ—26 января того же 1863 года—переработанный имъ проэктъ въ государственный совѣтъ; проэктъ внесенный въ это государственное учрежденіе уже состоялъ изъ четырехъ главъ и болѣе чѣмъ вдвое меньшаго, чѣмъ сколько ихъ было въ проэктѣ комитета, числа статей (восьмидесяти двухъ). По разсмотрѣніи проэкта въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и экономіи и общемъ собраніи государственнаго совѣта, мнѣніе этого послѣдняго о введе-

ніи новаго городоваго положенія въ Одессѣ было утверждено 30 апрѣля 1863 года. Государственный совѣтъ необходимость проэктированной генер. губернаторомъ временной коммиссіи призналъ, ограничивъ, однако, время ея существованія только однимъ годомъ и опредѣливъ на ея содержаніе по триста рублей въ мѣсяцъ изъ городскихъ доходовъ. Отношенія коммиссіи къ генералъ-губернатору опредѣлены также какъ и отношенія къ военному генер. губернатору московской коммиссіи [1]). Въ теченіи того же 1863 года новое городовое устройство было введено въ Одессѣ [2]).

Изъ представленнаго коротенькаго очерка хода работъ по составленію новыхъ городовыхъ положеній для Москвы и Одессы видно, что этотъ ходъ отличается нѣсколько отъ таковаго же хода работъ по составленію проэкта городоваго положенія 1846 года. Въ работахъ по составленію послѣдняго представители общества городскаго, мы видѣли, никакого непосредственнаго участія не принимали: лишь изрѣдка находилось нужнымъ спросить мнѣнія предводителя дворянства или городскаго головы. Самая разработка проэкта принадлежала учрежденію, составъ котораго былъ исключительно правительственный; притомъ, учрежденію, состоявшему при хозяйственномъ департаментѣ министерства. Не то—при работахъ надъ городовыми положеніями Москвы и Одессы. Здѣсь учрежденія, которымъ поручается составленіе проэктовъ, прежде всего учрежденія мѣстныя, а потомъ по своему составу особенно характерныя: и въ московскомъ, и въ одесскомъ комитетахъ составъ на половину правительственный, на половину общественный Такимъ образомъ, при составленіи того и другаго проэкта представители общества, въ лицѣ предводителя дворянства, городскаго головы и почетнаго гражданина, приглашены

---

[1]) 2 П. С. З. № 39567 пп. 2—5.

[2]) Этотъ очеркъ хода работъ по примѣненію городоваго положенія 1846 года въ Одессѣ сдѣланъ по дѣлу хозяйст. деп. мин. внутр. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 ст., № 1645.

уже къ непосредственному, активному участію въ работахъ. Фактъ очень знаменательный, указывающій на рѣшительный поворотъ во взглядахъ правительства на общество вообще, городское въ частности; фактъ, указывающій на тѣсную связь дѣйствій правительства въ данной сферѣ съ образомъ дѣйствій его въ великомъ дѣлѣ освобожденія крестьянъ; фактъ, послужившій указаніемъ на то, какъ будетъ дѣйствовать правительство въ организаціи самоуправленія во всѣхъ городахъ имперіи.

ГЛАВА II.

Городовое положеніе 1846 года, примѣненное къ Москвѣ и Одессѣ.

Ради удобства самаго изложенія мы не будемъ въ настоящей главѣ излагать отдѣльно новую организацію городскаго управленія въ Москвѣ и Одессѣ. Мы постараемся познакомить съ тою и другою въ системѣ, нами установленной уже; мы будемъ говорить о городскомъ обществѣ, его органахъ, ихъ функціяхъ и т. д. вмѣстѣ какъ московскихъ такъ и одесскихъ. Впрочемъ, этого плана заставляетъ насъ держаться и не одно «удобство изложенія», а также, если еще не въ большей степени, и то обстоятельство, что городовыя положенія и Москвы, и Одессы не есть что либо рѣзко отличное одно отъ другаго. Онѣ покоятся на одной, общей основѣ—городовомъ положеніи 1846 года—и уклоненія другъ отъ друга представляютъ лишь въ нѣкоторыхъ, не всегда первостепенной важности, вопросахъ. Этимъ же именно обстоятельствомъ объясняется и другая характеристическая черта изложенія, пожалуй, самаго содержанія настоящей главы: мы не будемъ въ ней излагать организаціи городскаго управленія Москвы или Одессы въ ея, такъ сказать, полномъ объемѣ; не будемъ дѣлать этого потому, что намъ пришлось бы дважды повторяться: въ силу общихъ началъ этой организаціи съ организаціей управленія Петербурга, намъ пришлось бы повторять все говоренное нами относительно этой послѣдней и притомъ повторять, говоря какъ о московскихъ, такъ и одесскихъ городскихъ учрежденіяхъ;

ради избѣжанія такого повторенія, мы будемъ говорить въ настоящей главѣ лишь о тѣхъ отличительныхъ чертахъ московскаго и одесскаго городскаго управленія, которыми онѣ отличаются отъ петербургскаго.

I. «Положенія» какъ Москвы, такъ и Одессы значительно отступили отъ петербурскаго уже относительно опредѣленія состава городскаго общества; причемъ положеніе Москвы еще удерживаетъ дѣленіе этого общества на пять сословныхъ группъ, а одесское отказывается и отъ этого, введя свое, новое, дѣленіе городскаго общества на группы. Удержавъ дѣленіе городскаго общества на тѣ же самыя сословныя группы, что и въ городовомъ положеніи 1846 года, городовое положеніе Москвы расширяетъ составъ или понятіе одной изъ этихъ группъ именно второй, владѣльческой, если можно такъ выразиться; въ этотъ второй классъ владѣльцевъ недвижимой собственностью по положенію 1846 года входили, какъ мы видѣли, только личные дворяне, почетные граждане и разночинцы; городовое положеніе Москвы ко всѣмъ этимъ видамъ владѣльцевъ присоединяетъ еще «иностранцевъ и другихъ званій лицъ не принадлежащихъ къ купеческому и городскимъ податнымъ сословіямъ»[1]). Такое опредѣленіе состава втораго владѣльческаго класса дано уже проэктомъ, составленнымъ мѣстнымъ комитетомъ[2]) Въ «объяснительной запискѣ» къ проэкту это постановленіе послѣдняго мотивируется лишь по отношенію къ введенію въ составъ этого класса иностранцевъ; записка ссылается какъ на мотивъ зачисленія иностранцевъ, владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностью, въ составъ городскаго общества на одинъ изъ международныхъ трактатовъ, именно на трактатъ, заключенный Россіей съ Англіей въ концѣ 1858 года, въ которомъ, по словамъ записки, «гово-

---

[1]) 2 П. С. З. № 38078, § 5, 25, 40 и др. Дальше мы будемъ цитировать «положеніе» указывая лишь параграфы и не дѣлая указаній на № полнаго собранія.

[2]) § 33 и 7. Мы цитируемъ здѣсь и будемъ цитировать впредь проэктъ по печатному списку его, приложенному къ дѣлу о преобразованіи общественнаго управленія Москвы.

рится, что «подданные обѣихъ державъ не освобождаются отъ тѣхъ судебныхъ и общественныхъ должностей, которыя соединены съ владѣніемъ недвижимою собственностью или съ арендным содержаніемъ таковой»; въ виду этого-то постановленія трактата комитетъ и вводитъ иностранцевъ владѣющихъ недвижимой собственностію въ городѣ въ составъ общества послѣдняго [1]. Очевидно, въ дѣйствительности мотивомъ въ данномъ случаѣ было нѣчто другое, какія либо соображенія, въ записку невошедшія; на трактатъ можно было ссылаться лишь какъ на доказательство того, что постановленіе комитета по данному предмету не противорѣчитъ международному трактату и только.

Такимъ образомъ, составъ городскаго общества значительно расширяется, захватывая совершенно справедливо, всѣхъ владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностію, т. е. не выключая и крестьянъ. Противъ этого расширенія состава городскаго общества ни одно изъ правительственныхъ учрежденій не возражало, думаемъ, потому, что проэктъ проходилъ эти учрежденія уже послѣ 19 февраля 1861 года, устранившаго возможность такого положенія вещей, что крѣпостной крестьянинъ не могъ быть членомъ одного изъ городскихъ учрежденій; положеніе, которое и было, очевидно, причиной того, что второй владѣльческій классъ ограничивался одними личными дворянами, почетными гражданами и разночинцами.

Гораздо дальше въ своемъ уклоненіи по данному предмету пошло одесское городовое положеніе, которое уже отказывается отъ дѣленія городскаго общества на пять сословныхъ группъ. Оно дѣлитъ «городскихъ обывателей, отъ которыхъ засѣдаютъ гласные въ общей думѣ», т. е. обывателей, входящихъ въ составъ городскаго общества, «на три разряда», изъ которыхъ два послѣдніе носятъ исключительно сословный характеръ; это именно разряды—купцовъ и мѣщанъ, которые входятъ въ составъ городскаго общества на основаніи приписки; первый же разрядъ, основа принадлежности котораго къ обществу—владѣніе въ предѣлахъ города недвижимой собственностью—входятъ всѣ владѣющіе этою послѣднею, «незаписанные въ число мѣстныхъ

[1] Печатный списокъ объяснительной записки, стр. 12, п. 8.

купцовъ и мѣщанъ, какого бы званія и происхожденія не были» [1]. Подъ выраженіемъ «какого бы то нибыло званія и происхожденія» объяснительная къ составленному мѣстнымъ комитетомъ проэкту записка понимаетъ между прочимъ и иностранцевъ. По поводу этого постановленія, уничтожавшаго между владѣльцами недвижимой собственности всякое сословное различіе по отношенію къ праву на участіе въ городскомъ управленіи въ объяснительной запискѣ генер. губернаторомъ, гр. Строгановымъ высказывается, что допущеніе крестьянъ и иностранцевъ, владѣющихъ недвижимой собственностью, къ участію въ городскомъ управленіи было «въ высшей степени справедливое», такъ какъ поземельная собственность есть самая прочная основа обывательства; владѣльцы этой собствености приносятъ городу наибольшій доходъ; сборами съ нихъ зачастую покрывается дефицитъ въ городскомъ бюджетѣ. А если это такъ, разсуждаетъ авторъ записки, то было бы совершенно несправедливо дѣлать различіе, дѣлить владѣльцевъ на сословныя группы: каждый изъ владѣльцевъ, въ качествѣ таковаго, приноситъ одинаковую со всѣми другими пользу городу и долженъ пользоваться одинаковымъ правомъ на участіе въ городскомъ управленіи. Спеціально по отношенію къ иностранцамъ мотивы говорятъ, что если ихъ допускаютъ къ владѣнію недвижимой собственностью и къ занятію важныхъ государственныхъ должностей въ арміи, школѣ и т. п., то «тѣмъ болѣе не должно быть отказываемо имъ въ защитѣ своей собственности отъ стѣснительныхъ налоговъ и повинностей, въ правѣ участвовать, по владѣнію этой собственностью во всѣхъ общественныхъ рѣшеніяхъ» [2].

Такимъ образомъ, городовыя положенія Москвы и Одессы, не отступая отъ «основаній» принадлежности къ городскому об-

---

[1]) 2 П. С. З. № 39565, § 6. Дальше мы будемъ цитировать городовое положеніе Одессы, указывая лишь на его параграфы.

[2]) Хоз. деп. министер. внутр. дѣлъ, 2 гор. отд., I ст., дѣло № 1645, мотивы къ § 6 проэкта. Министръ финансовъ (Княжевичъ) возражалъ противъ введенія иностранцевъ въ составъ городскаго общества въ силу того, что они бы должны быть свободны отъ всякихъ службъ въ судебныхъ и общественныхъ мѣстахъ. Тамъ же.

ществу, установленныхъ городовымъ положеніемъ 1846 года, именно—владѣнія недвижимой собственностью и приписки къ одному изъ податныхъ сословій—значительно уклоняются отъ этого положенія въ опредѣленіи состава классовъ владѣльческихъ; причемъ, одесское городовое положеніе является гораздо послѣдовательнѣе московскаго, отказываясь отъ дѣленія разряда владѣльцевъ на сословныя группы, дѣленія, къ которому дѣйствительно нѣтъ ни малѣйшихъ основаній, исключая развѣ «достоинства» сословнаго. Въ опредѣленіи одесскимъ городовымъ положеніемъ его перваго разряда городскихъ обывателей нельзя не видѣть значительнаго шага со стороны законодателя къ признанію начала безсословности въ организаціи городскаго самоуправленія.

Условія, дающія члену одного изъ городскихъ сословій или разрядовъ право активнаго избранія, по московскому и одесскому городовымъ положеніямъ—тѣ же, что и по положенію 1846 года. Такъ что по этому предмету, держась принятаго нами плана изложенія содержанія этой главы, въ сущности нечего сказать, имѣя въ виду самыя «положенія» [1]). Но мы находимъ не лишнимъ остановиться здѣсь нѣсколько на данномъ вопросѣ съ точки зрѣнія проэктовъ, составленныхъ мѣстными комитетами. Проэкты по вопросу о правахъ активнаго избранія значительно отступали отъ утвержденныхъ положеній. Вопервыхъ, оба проэкта вводили болѣе высокій цензъ, чѣмъ какой признанъ положеніями; такъ проэктъ московскаго комитета право активнаго избранія признавалъ лишь за тѣмъ изъ членовъ одного изъ пяти сословій, который владѣлъ недвижимой собственностью, приносящей «не менѣе ста рублей» годоваго дохода или же капиталомъ и товаромъ, приносящими въ годъ «не менѣе трехъ сотъ рублей» годоваго дохода. Проэктъ одесскаго комитета возвышалъ цензъ для владѣльцевъ всякимъ видомъ собственности до двухъ сотъ рублей въ годъ [1]). И тотъ, и другой проэкты, понятно, ради чего увеличивали избирательный цензъ: они боятся открыть доступъ къ участію въ избирательныхъ собраніяхъ

[1]) Печ. списокъ проэкта, ст. 34.

[2]) Дѣло хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., № 1645. Проэктъ, § 88.

тѣмъ «тысячамъ мѣщанъ и ремесленниковъ», которые «не могутъ и понимать избирательнаго права», какъ говоритъ о нихъ въ своей объяснительной запискѣ московскій военный генер. губернаторъ. Такъ какъ доходъ съ движимой собственности мѣщанъ и ремесленниковъ опредѣляется по размѣру той наемной платы, которая вносится промышленикомъ за его торгово-промышленное заведеніе, то московскій комитетъ, какъ видно изъ той же записки, найдя норму этой платы, тридцать рублей въ годъ, принятую въ Петербургѣ, какъ соотвѣтствующую сторублевому годовому доходу, слишкомъ низкою, увеличилъ эту норму до ста рублей; такъ какъ тридцать рублей въ годъ за помѣщеніе платятъ, по мнѣнію комитета, никакъ не промышленники, имѣющіе цѣлое заведеніе, а именно тѣ тысячи ремесленниковъ, которые не понимаютъ, что такое избирательное право; а между тѣмъ, опираясь на фактъ занятія такого помѣщенія, «занимающіе его могутъ претендовать на право быть избирателями». А этого то именно комитетъ, не отрицая того, что «и изъ этого бѣднаго класса, можно найти людей весьма добропорядочныхъ» и не желаетъ допустить [1]). Тѣ же самые доводы, въ сущности, какъ мотивъ своего постановленія о цензѣ, приводитъ и одесскій комитетъ, говоря, что при современной дороговизнѣ жизни «едвали можно отыскать лицо, которое не могло бы имѣть годоваго дохода болѣе ста рублей»; а поэтому, дабы привлечь къ городскому управленію людей болѣе состоятельныхъ, и вслѣдствіе того (?) и болѣе сочувствующихъ городскому благосостоянію, нераздѣльно связанному съ ихъ собственнымъ», необходимо увеличить имущественный цензъ [2]). Приэтомъ, московскій комитетъ проэктировалъ увеличеніе ценза лишь какъ временную мѣру, вполнѣ сознавая право каждаго городскаго обывателя участвовать въ выборѣ гласныхъ и сочувствуя развитію этого права; онъ предлагаетъ ее только «для облегченія введенія въ Москвѣ новаго

---

[1]) Печатн. списокъ записки, стр. 14, п. 12.

[2]) Хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1645, ч. I мотивы къ ст. 88 проэкта. Графъ Строгановъ тоже находитъ, что «каждый чернорабочій» можетъ имѣть болѣе ста рублей въ годъ.

порядка общественнаго управленія»[1]). Противъ увеличенія ценза въ Москвѣ и Одессѣ возражали министры финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; послѣдній на мотивы московскаго комитета отвѣчалъ, что «многочисленность недостаточныхъ [2]) мѣщанъ и ремесленниковъ должна бы, кажется, служить поводомъ не къ увеличенію, но скорѣе къ удержанію опредѣленнаго въ Петербургѣ ценза, ибо устраненіе столь большаго числа гражданъ несущихъ разныя повинности, отъ участія въ избраніи выборныхъ было бы въ отношеніи къ нимъ несправедливо»; дальше, министръ находилъ, что такое устраненіе «могло бы быть сопряжено» для этихъ недостаточныхъ «съ весьма многими неудобствами, такъ какъ распоряженія по раскладкѣ податей, рекрутству и проч. будутъ въ рукахъ лишь богатыхъ мѣщанъ и ремесленниковъ». Что же касается ссылки комитета на неразвитость этихъ недостаточныхъ, неспособность ихъ понимать сущность самаго права, то на это министръ отвѣчаетъ, что въ силу этого соображенія лишать мѣщанъ и ремесленниковъ избирательнаго права ...также едвали справедливо, потому что «право это даровано крестьянамъ, стоящимъ не на высшей степени образованія». Министръ не оставляетъ безъ возраженія и общаго положенія комитета, что владѣльцы недвижимаго имущества, какъ болѣе «привязанные къ интересамъ города», должны имѣть и больше правъ на участіе въ его управленіи; министръ замѣчаетъ по этому поводу, что въ городскомъ управленіи «кромѣ общихъ должны быть принимаемы въ разсчетъ также и интересы отдѣльныхъ сословій особенно обязанныхъ повинностями; а въ этомъ наиболѣе заинтересованы именно мѣщане и цеховые»[3]).

---

[1]) Печатн. списокъ объяснит. записки, стр. 13.

[2]) Подчеркнуто въ самой запискѣ министра.

[3]) Печатная записка управл. министерствомъ внутр. дѣлъ, «соображенія министерства»—стр. 28—29. Соединенные департаменты государственнаго совѣта согласились со всѣми этими доводами Валуева—засѣданіе отъ 22 декабря 1861 года, № 90, стр. 15. Къ рѣшенію о необходимости возвышенія ценза одесскій комитетъ пришелъ не въ полномъ составѣ: одинъ членъ (почетный граж-

Однако, московскій комитетъ, возвышая имущественный цензъ для мѣщанъ и ремесленниковъ, проэктировалъ значительно понизить его для лицъ, обладавшимъ опредѣленнымъ, если можно такъ выразиться, интеллектуальнымъ цензомъ; онъ предлагалъ, ссылаясь на постановленіе «устава о службѣ по опредѣленію отъ правительства» о томъ, что кончившіе курсъ въ университетахъ и гимназіяхъ съ ученою степенью или аттестатомъ утверждаются при поступленіи на службу въ томъ чинѣ, на который дается имъ право ученой степенью или аттестатомъ, допускать къ выборамъ всѣхъ кончившихъ курсъ въ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, такъ сказать, eo ipso, если только они владѣютъ «какою либо недвижимою собственностью въ столицѣ» [1]). Комитетъ мотивировалъ это свое постановленіе «сознаніемъ важности научнаго образованія во всѣхъ отрасляхъ администраціи и благотворнаго его вліянія на общественое мнѣніе»; онъ мотивировалъ его той пользой, «которую могутъ принести образованные люди общественному управленію» [2]). Министръ внутр. дѣлъ въ своихъ «соображеніяхъ» предложилъ это постановленіе, какъ «несоотвѣтственное», просто «устранить», ничѣмъ не мотивируя это свое соображеніе [3]).

II. Собранія избирателей и по московскому, и по одесскому городовымъ положеніямъ являются также, какъ и по положенію 1846 года собраніями чисто сословными [4]) и организуются какъ

данинъ) видѣлъ въ этомъ возвышеніи нарушеніе правъ и привилегій, дарованныхъ жалованной грамотой городамъ 1785 года; другой—городской голова Яхненко—возставалъ не только противъ возвышенія, но и в обще противъ ценза и находилъ самымъ справедливымъ основывать право участія въ городскомъ управленіи «на количествѣ несомыхъ городскихъ и государственныхъ повинностей». Причемъ въ виду «общаго равнодушія» къ городскимъ дѣламъ предлагалъ предоставить право избранія лишь тѣмъ, кто изъявлялъ на то согласіе. Хоз. деп., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1645, ч. I. Отдѣльныя мнѣнія членовъ комитета.

1) Списокъ проэкта, § 34, примѣчаніе I.

2) Объяснит. записк., стр. 12, п. 9.

3) Записка управл. минист. внутр. дѣлъ, стр. 28.

4) Город. положеніе Москвы, § 40, 67—70;—Одессы—§ 35 и 61—64.

и въ этомъ послѣднемъ. Понятно, что эти собранія выбирали уже не гласныхъ общей думы, какъ это имѣло мѣсто по положенію 1846 года до введенія въ него въ 1862 году двухстепенныхъ выборовъ гласныхъ думы, а только такъ называемыхъ «выборныхъ», которые уже и выбирали во всѣ почти должности, не выключая и гласныхъ общей думы. Проэктъ московскаго комитета еще не знаетъ двухстепенныхъ выборовъ: избраніе гласныхъ общей думы онъ еще возлагаетъ прямо на собранія избирателей [1]); но это потому, что онъ выробатывался въ то время, когда вопросъ объ измѣненіи «частныхъ правилъ» петербургскаго городоваго положенія еще не былъ предрѣшенъ. Измѣненіе по этому предмету, состоящее въ томъ, что избирательныя собранія выбираютъ «выборныхъ», а не гласныхъ, внесено уже министерствомъ [2]). Каждое сословіе въ Москвѣ и каждый разрядъ въ Одессѣ выбираютъ изъ своей среды по сту [3]) и пятидесяти [4]) человѣкъ выборныхъ Такое уменьшеніе количество выборныхъ сравнительно съ Петербургомъ мотивировалось комитетами чисто мѣстными условіями, именно меньшимъ количествомъ населенія Москвы и Одессы, а не какими либо иными соображеніями въ родѣ, напр, необходимости устранить слишкомъ многочисленныя собранія [5]).

Эти уже «выборные», составляя, какъ и въ Петербургѣ, особыя собранія, по сословіямъ же, разумѣется, выбирали какъ

---

[1]) § 34 проэкта. Приэтомъ, проэктъ изгоняетъ и собранія чрезвычайныя, въ виду того, что на одно такое собраніе сословій не имѣло мѣста и въ Петербургѣ; онъ отвергалв и необходимость привѣденія къ присягѣ всего городскаго общества передъ выборами. «Объяснит. записка», стр. 15 и 16.

[2]) Записка управл. министерствомъ внутр. дѣлъ, стр. 28.

[3]) Гор. полож. Москвы, § 25. Проэктъ комитета этой цифрой опредѣлялъ собственно число гласныхъ общей думы (§ 6), но въ силу введевія двухстепенныхъ выборовъ эта цифра оставлена для выборныхъ, а число гласныхъ общей думы опредѣлено министромъ въ 35 человѣкъ.

[4]) Гор. полож. Одессы, § 25. По проэкту комитета какъ и по московскому этой цифрой опредѣлялось число гласныхъ (§ 6).

[5]) Хоз. деп. мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1645, ч. I, мотивы къ § 6 проэкта.

гласныхъ общей думы, такъ и всѣхъ вообще выборныхъ «должностныхъ лицъ» [1]). Въ московскую общую думу каждымъ сословнымъ собраніемъ выборныхъ избирается изъ своей среды по тридцати пяти человѣкъ [2]); такъ что число гласныхъ московской общей думы сто семьдесятъ пять человѣкъ, т. е. на 585 человѣкъ меньше максимума числа ихъ въ Петербургѣ до 1862 года и на 75—числа ихъ, начиная съ этого года. Цифра эта опредѣлена въ виду соображеній о количествѣ населенія Москвы сравнительно съ населеніемъ Петербурга. Въ виду тѣхъ же соображеній число гласныхъ общей думы въ Одессѣ опредѣлено всего въ семьдесятъ пять человѣкъ, т. е. по двадцати пяти человѣкъ отъ каждаго разряда городскаго общества [3]).

Собраніе выборныхъ избирало лишь гласныхъ въ общую думу, не имѣя права выбирать кандидатовъ къ нимъ. Городовое положеніе Москвы, опредѣливъ избирать во всѣ должности всегда и кандидатовъ, которые, исключая тѣхъ, что избираются «для представленія въ городскіе головы», обыкновенно

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 26 и гор. пол. Одессы, § 26. Въ 1866 году (2 П. С. З. № 43973) въ дополненіе къ § 48 московскаго положенія было постановлено, что во всѣ должности можно избирать и тѣхъ, кто пользуется активнымъ право избранія на основаніи § 43 по довѣренностямъ. Это постановленіе мотивировано тѣмъ, что значительная часть городскихъ недвижимостей числится за лицами женскаго пола.

[2]) Город. полож., § 52 и 6. Число гласныхъ опредѣлено было уже министерствомъ, а не комитетомъ. «Записка управл. мин.», стр. 21.

[3]) Одесское гор. пол., § 6. Эта цифра гласныхъ подобно московской точно также опредѣлена министерствомъ; такъ какъ мѣстный комитетъ опредѣлилъ число гласныхъ по 50 человѣкъ, которые въ «положеніи» обращены въ выборныхъ. Какъ московское, такъ и одесское городовыя положенія уничтожаютъ званіе почетныхъ членовъ общей думы; что московскій комитетъ мотивировалъ тѣмъ, что цифра почетныхъ членовъ можетъ дойти до очень солидныхъ размѣровъ и тѣмъ «увеличить число членовъ общей думы до огромной цифры» (Объясн. зап., стр. 16); а одесскій комитетъ нашелъ, что «не слѣдуетъ вводить въ составъ думы гласныхъ членовъ, явка которыхъ въ засѣданія зависитъ отъ ихъ собственнаго усмотрѣнія».

заступаютъ мѣсто «утвержденнаго» во время его болѣзни или отсутствія, сдѣлало исключеніе для выборныхъ и гласныхъ общей думы, исключивъ тѣхъ и другихъ изъ разряда «должностныхъ лицъ» [1]. Этого исключенія мы не видимъ ни въ проэктѣ мѣстнаго московскаго комитета, ни въ томъ, что составленъ былъ, въ качествѣ исправленнаго проэкта комитета, въ министерствѣ внутр. дѣлъ: въ томъ и другомъ имѣлъ мѣсто одинъ и тотъ же параграфъ [2], въ которомъ буквально говорилось слѣдующее: «въ каждую должность избирается всегда и кандидатъ».... Подъ должностью здѣсь разумѣлись и должности выборнаго и гласнаго общей думы. Не сдѣлалъ указаннаго исключенія относительно гласныхъ общей думы и государственный совѣтъ въ засѣданіи департаментовъ законовъ и экономіи. Это исключеніе, очевидно, внесено лишь въ общемъ собраніи государственнаго совѣта, журнала засѣданія котораго мы, къ сожалѣнію, не имѣли въ своихъ рукахъ, почему и не можемъ указать на мотивы такого исключенія. Каковы бы не были эти мотивы, во всякомъ случаѣ постановленіе практически было совершенно несостоятельно, что и не замедлила доказать сама дѣйствительность: уже въ 1866 году, въ концѣ его, стало быть всего черезъ три года по введеніи новаго городоваго управленія въ Москвѣ, оказалось необходимымъ отказаться отъ исключенія гласныхъ общей думы и выборныхъ изъ категоріи должностныхъ лицъ по отношенію къ вопросу объ избраніи къ нимъ кандидатовъ. Общая дума московская въ концѣ перваго трехлѣтія оказалась вынужденной «ходатайствовать о разрѣшеніи» выбирать кандидатовъ къ гласнымъ ея съ тѣмъ, чтобы опредѣленіе числа кандидатовъ было дѣлаемо общею думою каждый разъ передъ началомъ выборовъ». Дума мотировала свое ходатайство тѣмъ, что «число гласныхъ уменьшается къ концу трехлѣтія до такой степени, что иногда дѣлается совершенно невозможнымъ составлять засѣданія съ законнымъ числомъ членовъ» [3]. Результатомъ этого

---

[1]) § 49, примѣчаніе. Тоже самое постановленіе вошло и въ гор. полож. Одессы—§ 44 и примѣчаніе.

[2]) Сорокъ первый по проэкту комитета и сорокъ шестой по проэкту министерства.

[3]) 2 П. С. З. № 43973, П.

ходатайства, подтвержденнаго московскимъ генералъ-губернаторомъ, и было высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта отъ 12 декабря 1866 года, которымъ постановлено, что «равномѣрно избираются кандидаты къ выборнымъ и гласнымъ общей думы»; причемъ «число ихъ не должно превышать трети общаго числа гласныхъ и выборныхъ» [1]. А ровно черезъ годъ тоже самое измѣненіе и притомъ по тѣмъ же самымъ причинамъ сдѣлано и въ городовомъ положеніи Одессы [2]. Въ данномъ случаѣ «собраніе выборныхъ купеческаго разряда Одессы» ходатайствовало о томъ, чтобы собраніе выборныхъ считалось дѣйствительнымъ при наличности «болѣе половины» выборныхъ [3]. Отвѣтомъ на это ходатайство и было новое положеніе о выборѣ кандидатовъ къ гласнымъ общей думы и выборнымъ.

Прежде чѣмъ перейдти къ другимъ измѣненіямъ относительно общей думы, нельзя не остановиться на вопросѣ о способѣ назначенія городскаго секретаря, другими словами, секретаря самой думы. Мы видѣли, что по городовому положенію 1846 года городовой секретарь назначался военнымъ генер. губернаторомъ Петербурга изъ двухъ кандидатовъ, выбранныхъ думой изъ чиновниковъ [4]. Московское и Одесское городовыя положенія постановили и рѣшили вопросъ проще: «городской секретарь опредѣляется по выбору общей думы съ утвержденія» воен. генер. губернатора въ Москвѣ, генер. губернатора въ Одессѣ [5]. Такъ что на утвержденіе представителя правительственной власти пред-

---

[1]) Тамъ же, I. Въ этомъ смыслѣ измѣнено примѣчаніе къ ст. 49 городоваго положенія. Опредѣлено, что «кандидатами признаются лица получившія при выборахъ наибольшее послѣ избранныхъ число голосовъ»; «въ исправленіе обязанностей вступаютъ по старшинству избирательныхъ баловъ»; причемъ замѣняютъ «избранныхъ» не только во время ихъ болѣзни или отсутствія «но и при совершенномъ выбытіи ихъ изъ состава общественнаго управленія».

[2]) 2 П. С. З. № 45306—новая редакція примѣчанія къ ст. 44 гор. положенія.

[3]) Тамъ же.

[4]) См. выше, стр. 441 и сл.

[5]) Гор. полож. Москвы, § 54, п. I; гор. полож. Одессы, § 49, п. 1.

ставляются не кандидаты, а прямо избранный въ должность [1]. Настаивая на этомъ правѣ думы избирать своего секретаря, московскій комитетъ видитъ въ немъ право общества, признававшееся за нимъ цѣлыя три четверти столѣтія, и въ особенности важное для него «въ то время, когда къ участію въ городскомъ управленіи призывается дворянство», которое уже по жалованной грамотѣ пользуется правомъ избранія своего секретаря и «потому имѣетъ полное право удержать за собою это право въ новой формѣ своей дѣятельности». Это вопервыхъ; а вовторыхъ, по духу самаго законодательства и «по значенію должности, которая не имѣетъ ни малѣйшаго отношенія къ начальству», городовой секретарь долженъ быть избираемъ самимъ обществомъ; комитетъ находитъ излишнимъ даже и утвержденіе начальства относительно секретаря, хотя и не рѣшается внести этого въ проэктъ городоваго положенія [2].

По отношенію къ общей думѣ городовыя положенія Москвы и Одессы внесли измѣненія не численности состава ея только, но многаго другаго. Во первыхъ, обоими положеніями внесено въ высшей степени важное измѣненіе сравнительно съ городовымъ положеніемъ Петербурга относительно самыхъ «сроковъ» собранія общей думы, а во вторыхъ—способа созванія ея. Какъ московское, такъ и одесское городовыя положенія дѣлятъ собранія общей думы на двѣ категоріи: на обыкновенныя (въ Москвѣ) или срочныя (въ Одессѣ) и особыя (въ Москвѣ) или чрезвычайныя (въ Одессѣ); къ первой категоріи относятся тѣ собранія думы, которыя имѣютъ мѣсто въ опредѣленные заранѣе сроки; ко второй категоріи—тѣ, которые созываются внѣ опредѣленныхъ сроковъ [3]. Приэтомъ для обсужденія въ собраніяхъ

---

[1]) Разумѣется, въ случаѣ неутвержденія избраннаго дума должна была выбрать новое лицо.

[2]) Объяснит. записка къ проэкту, стр. 9—11.

[3]) Гор. пол. Москвы, § 8 и Одессы—тотъ же. Въ проэктѣ московскаго комитета это дѣленіе засѣданій думы не имѣло мѣста, въ проэктѣ же одесскаго комитета оно уже внесено—§ 10. По отношенію къ Москвѣ его внесъ государственный совѣтъ въ засѣданіи соединенныхъ департаментовъ; причемъ онъ мотивировался тѣмъ соображеніемъ, что нѣкоторые изъ предметовъ, поступающихъ въ общую думу (въ ро-

того и другаго рода оба положенія стремятся опредѣлить особый характеръ или особыя группы дѣлъ. Такъ московское положеніе въ свои «обыкновенныя» собранія передаетъ «разсмотрѣніе отчетовъ распорядительной думы, обсужденіе смѣтъ и общихъ вопросовъ по городскоку хозяйству»; а одесское положеніе къ этимъ дѣламъ, разсматриваемымъ въ его «особыхъ» собраніяхъ общей думы, прибавляетъ еще утвержденіе обывательской книги, повѣрку списковъ избирателей [1]. Чрезвычайныя собранія собираются по выраженію одесскаго положенія «для важнѣйшихъ, нетерпящихъ отлагательства, общественныхъ дѣлъ» [2]. Уже только это опредѣленіе засѣданій—не послѣдней важности дополненіе, внесенное новыми городовыми положеніями; этимъ дополненіемъ во первыхъ, устанавливаются, такъ сказать, обязательныя собранія общей думы: теперь уже не можетъ имѣть мѣста такой фактъ, что общая дума не собирается ни разу въ теченіи, напр., двухъ лѣтъ, какъ это мы видѣли [3]; во вторыхъ, этимъ же постановленіемъ опредѣляются отчасти и самые предметы вѣдѣнія общей думы. Еще болѣе, пожалуй, важное измѣненіе вносятъ разсматриваемыя городовыя положенія относительно созванія общей думы. По положенію 1846 года собранія думы назначались «по распоряженію начальства» или по новой редакціи 1862 года они «открываются и закрываются по распоряженію петербургскаго военнаго генер. губернатора»; новыя же городовыя положенія совершенно измѣняютъ дѣло: московское городовое положеніе, опредѣливъ число обыкновенныхъ собраній, предоставляетъ опредѣленіе самаго времени или сроковъ—самой думѣ [4]; положеніе же Одессы прямо назначаетъ этими сроками

дѣ отчетовъ и дѣлъ по хозяйству) «поступаютъ въ нее каждый годъ и притомъ, болѣе или менѣе въ одно и тоже время» и что при обсужденіи этихъ предметовъ полезно быть всѣмъ гласнымъ». Засѣданіе соедин. департ. отъ 22 декабря 1861 года, стр. 11 и 12.

[1]) Тамъ же. Одесское положеніе разсмотрѣніе вопросовъ по хозяйству допускаетъ вообще «по усмотрѣнію въ томъ общественной пользы и нужды или по предложеніямъ начальства».

[2]) Тамъ же, Московское положеніе ничего не говоритъ о предметахъ, ради обсужденія которыхъ собираются особыя собранія.

[3]) См. выше, стр. 493, примѣч. 1.

[4]) § 8, п. 1.

февраль и августъ мѣсяцы [1]). И въ Москвѣ и въ Одессѣ «о назначеніи» или открытіи этихъ засѣданій городской голова только «доводитъ до свѣдѣнія»—въ Москвѣ военнаго генер. губернатора, а въ Одессѣ генер. губернатора [2]). Точно также и открытіе «особыхъ» или «чрезвычайныхъ» собраній общей думы имѣетъ мѣсто при тѣхъ же условіяхъ, т. е. объ открытіи ихъ городской голова также только извѣщаетъ «высшее начальство». Но дальше по отношенію къ этому вопросу есть нѣкоторое различіе въ московскомъ и одесскомъ городовыхъ положеніяхъ. По московскому «особое» собраніе общей думы можетъ имѣть мѣсто «во всякое время по распоряженію городскаго головы» [3]); т. е. другими словами созваніе каждаго «особаго» собранія зависѣло прямо и исключительно отъ городскаго головы, который и опредѣлялъ, такъ сказать, настоятельность или необходимость этого собранія. Иначе опредѣляетъ дѣло одесское городовое положеніе: оно предоставляетъ самой думѣ рѣшеніе вопроса о необходимости «чрезвычайнаго» собранія: «чрезвычайныя засѣданія», говоритъ оно, «собираются по желанію, изъявленному десятью гласными»; а вмѣстѣ съ тѣмъ такое собраніе можетъ имѣть мѣсто и «по требованію начальства» [4]).

Такимъ образомъ, положенія Москвы и Одессы вносятъ въ городской строй нѣчто, совершенно незнакомое городовому положенію 1846 года: общая дума дѣлается настолько самостоятельнымъ учрежденіемъ, что получаетъ право сама, такъ сказать, непосредственно или въ лицѣ своего предсѣдателя рѣшать вопросъ о необходимости засѣданія; законъ лишь устанавливаетъ minimum числа этихъ засѣданій [5]).

Уже и въ городовомъ положеніи 1846 года въ 1862 году, вмѣстѣ съ изданіемъ московскаго городоваго положенія, была ис-

---

[1]) § 8. Эти сроки назначены были проэктомъ комитета.

[2]) Тотъ же параграфъ обоихъ положеній.

[3]) Тотъ же параграфъ «положенія».

[4]) Гор. Полож., § 8.

[5]) Право созванія собраній передано городскому головѣ не проэктами мѣстныхъ комитетовъ, а государственнымъ совѣтомъ, «согласно съ мнѣніемъ министра внутр. дѣлъ». Засѣданіе соедин. деп. отъ 22 декабря 1861 г., стр. 11 и 12.

ключена та статья, которая дѣлила общую думу, по числу сословій, участвовавшихъ въ выборѣ ея представителей, на пять отдѣленій. Не вошло это дѣленіе думы и въ положенія Москвы съ Одессой, хотя и входило въ проэкты того и другаго; «дума представляетъ все городское общество» [1]). Очевидно, «засѣданія по отдѣленіямъ какъ въ Петербургѣ съ 1862 года, такъ и въ Москвѣ и Одессѣ со времени введенія въ нихъ новаго городоваго положенія не имѣютъ мѣста; что, вѣроятно, было результатомъ того, что общая дума не производила выборовъ въ распорядительную думу, которыя, мы видѣли, производились именно отдѣленіями общей думы. Если это такъ, то несомнѣнно, что законодатель нѣсколько отступаетъ отъ послѣдовательнаго проведенія начала сословности, нѣсколько поступается имъ: общая дума, оставаясь сословной по своему составу, перестаетъ быть таковою по самому дѣлопроизводству въ ней или, лучше сказать, по способу подачи голосовъ. За отсутствіемъ сословныхъ отдѣленій, голоса подаются не по сословнымъ группамъ представителей, причемъ имѣло мѣсто, какъ мы видѣли, соображеніе о старшинствѣ сословій, а всѣми гласными вмѣстѣ, не соображаясь съ принадлежностью гласнаго къ тому или иному сословію.

Распорядительная дума по новымъ положеніямъ Москвы и Одессы, какъ и по положенію Петербурга съ 1862 года теряетъ уже въ значительной степени тотъ характеръ, который она имѣла по положенію 1846 года: въ нее передаются приговоры общей думы «для надлежащаго съ ея стороны исполненія» [2]); т. е., другими словами, она обращается въ учрежденіе только исполнительное или лучше распорядительное. Въ силу именно этого обстоятельства и отношеніе ея къ приговорамъ общей думы совершенно измѣнены сравнительно съ отношеніями по положенію 1846 года. Эти отношенія двухъ думъ въ Москвѣ и Одессѣ—тѣ самыя съ которыми мы ознакомились уже, говоря объ отношеніяхъ ихъ въ Петербургѣ, начиная съ 1862 года [3]). Здѣсь мы остановимся на нихъ лишь съ тѣмъ, чтобы ознакомиться съ тѣми мо-

[1]) Гор. полож. Одессы, § 7; гор. полож. Москвы, § 7 и новая редакція ст. 4475 городоваго положенія 1846 года.

[2]) Гор. пол. Москвы, § 11 и город. пол. Одессы, § 13.

[3]) См. выше, стр. 457 и сл.

тивами, которые мѣстный московскій комитетъ приводилъ въ своей «объяснительной запискѣ» къ проэкту, какъ указывающіе на необходимость измѣненія этихъ отношеній, установленныхъ положеніемъ 1846 года. Комитетъ находилъ, что при томъ значеніи, которое само же городовое положеніе придаетъ общей думѣ, «было бы несообразно предоставлять думѣ распорядительной, состоящей изъ нѣсколькихъ лицъ, избираемыхъ общею же думою, входить въ обсужденіе сущности состоявшихся въ сей послѣдней общественныхъ [1]) приговоровъ и давать или не давать на оные свое согласіе». Комитетъ это право распорядительной думы находитъ тѣмъ болѣе неумѣстнымъ, или лучше—излишнимъ, что и члены распорядительной думы и самъ городской голова, ея предсѣдатель, участвуютъ въ разсужденіяхъ общей думы, оставаясь первые—ея членами, а вторый—ея предсѣдателемъ; въ качествѣ таковыхъ они участвуютъ въ рѣшеніяхъ, а стало быть всегда могутъ предъявить свои возраженія въ самомъ засѣданіи общей думы. Дальше «несоотвѣтственность» такого права распорядительной думы по мнѣнію комитета «обнаруживается уже изъ тѣхъ самыхъ правилъ, которыя установлены въ с.-петербургскомъ положеніи на подобные случаи»: не указанъ «путь», которымъ губернаторъ можетъ примирить разногласіе; губернаторъ не участвуетъ по закону лично въ собраніяхъ общей думы и не входитъ съ ней въ переписку; предоставленіе же разрѣшенія вопроса военному генер. губернатору комитетъ находитъ по меньшей мѣрѣ страннымъ въ виду того, что «предметъ по существу своему можетъ требовать разрѣшенія высшихъ установленій и даже высочайшей власти» [2]). Министръ внутр. дѣлъ совершенно согласился съ этими доводами московскаго комитета, добавивъ съ своей стороны, что «если по какому либо предмету послѣдуютъ замѣчанія распорядительной думы относительно затрудненій къ исполненію общественнаго приговора и общая дума не убѣдится сими замѣчаніями, то при разсмотрѣніи дѣла подлежащею властію, въ виду оной будутъ какъ общественный при-

---

[1]) Подчеркнуто въ подлинникѣ.

[2]) Печатный списокъ «объяснительной записки», стр. 7.

говоръ, такъ и замѣчанія распорядительной думы»[1]); а благодаря этому, не договорилъ министръ, «власть» всегда имѣетъ возможность рѣшить, которая изъ двухъ думъ права. Государственнымъ совѣтомъ вопросъ этотъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ еще по отношенію къ Петербургу.

Вмѣстѣ съ измѣненіемъ отношеній распорядительной думы къ общей по новымъ городовымъ положеніямъ измѣняется и составъ ея. Прежде всего удаляется, какъ это имѣло мѣсто, мы видѣли [2]), и въ петербургской думѣ съ 1865 года, такъ называемый членъ отъ короны; дальше, уменьшается число членовъ думы. Второе измѣненіе касается исключительно численнаго или количественнаго состава думы; но первое—въ одинаковой степени, какъ количественнаго такъ и качественнаго, удаливъ съ одной стороны лишняго члена, а съ другой члена «отъ короны», правительственнаго; но на этомъ дѣло не остановилось: качественное измѣненіе состава распорядительной думы пошло дальше. Мы видѣли [3]), что въ составъ распорядительной думы Петербурга не отъ всѣхъ городскихъ сословій входили представители въ одинаковомъ количествѣ; по положеніямъ же Москвы и Одессы эта неравномѣрность представительства устранена: въ составъ московской распорядительной думы входитъ по два представителя «отъ каждаго собранія (сословнаго) выборныхъ»[4]); такимъ образомъ, эта дума состоитъ, кромѣ предсѣдателя, изъ десяти членовъ; одесская же распорядительная дума состоитъ всего изъ девяти членовъ, по три отъ каждаго разряда обывателей [5]).

Членъ отъ короны найденъ былъ одесскимъ комитетомъ положительно излишнимъ въ составѣ распорядительной думы, а кромѣ того и входящимъ въ этотъ составъ какъ бы въ противорѣчіе закону, «общему для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ»; закону, по которому наблюденіе за ходомъ дѣлъ въ учрежденіи при-

---

[1]) Зап. управл. мин. вн. дѣлъ, о преобр. обществ. управл. въ Москвѣ (печатн. списокъ), стр. 22.
[2]) См. выше, стр. 450.
[3]) См. выше, стр. 446.
[4]) Город. полож., § 14.
[5]) Город. полож., § 15.

надлежитъ предсѣдательствующему въ немъ [1]). Гораздо болѣе солидные, пожалуй энергичные, доводы по этому предмету представила объяснительная записка московскаго военнаго генер. губернатора къ проэкту комитета. Она прежде всего видитъ въ назначеніи члена отъ короны полное противорѣчіе съ характеромъ распорядительной думы, «какъ учрежденія общественнаго»; а также и съ «исторической основой» этого учрежденія—городовымъ положеніемъ Екатерины II: положеніе 1785 года даруетъ, въ качествѣ привилегіи, городамъ право «управлять своимъ хозяйствомъ посредствомъ выборныхъ отъ всѣхъ городскихъ сословій, безъ участія лицъ, опредѣленныхъ отъ правительства»; вотъ эта то привилегія, «охраняемая самимъ правительствомъ въ теченіи семидесяти пяти лѣтъ», и нарушается, по мнѣнію военнаго генер. губернатора, установленіемъ должности члена отъ короны [2]). Перейдя къ разсмотрѣнію должности члена отъ короны, такъ сказать, по существу, объяснительная записка находитъ, что занимающій ее въ силу возложенныхъ на него функцій «фактически становится какъ бы начальникомъ» всѣхъ выборныхъ членовъ распорядительной думы ... «что должно подрывать довѣріе къ нимъ со стороны выбравшихъ ихъ сословій и ослаблять ихъ усердіе къ пользѣ общественной, которое ростетъ только въ трудѣ самостоятельномъ». Особенно несостоятельнымъ должность члена отъ короны находитъ объяснительная записка по отношенію къ завѣдыванью казначействомъ думы: члену отъ короны не грозитъ, въ случаѣ упущеній или растратъ, кромѣ обыкновенной отвѣтственности по суду та нравственная отвѣтственность, которой подвергается передъ обществомъ членъ, выбранный этимъ послѣднимъ, да и вообще «высшіе интересы», интересы самого общества, которыми не можетъ не быть затронутъ членъ общест-

---

[1]) Хоз. деп. мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., I ст., дѣло № 1645, ч. I. По мнѣнію председателя комитета, гр. Строганова, «членъ отъ короны» могъ бы быть полезенъ лишь въ началѣ; но и это сомнительно, такъ какъ по его мнѣнію такой членъ становится излишнимъ въ виду инаго порядка выбора секретаря и въ виду ближайшаго надзора за думой одесскаго градоначальника. Тамъ же.

[2]) Печатн. списокъ объяснит. записки, стр. 4.

ва,—чужды чиновнику. На основаніи всѣхъ этихъ соображеній, комитетъ приходитъ къ заключенію, что «участіе въ городской думѣ члена отъ короны нельзя не признать совершенно излишнимъ и скорѣе вреднымъ, чѣмъ полезнымъ»[1]).

Въ этихъ мотивахъ московскаго комитета нельзя не видѣть много общаго съ тѣми доводами противъ введенія въ распорядительную думу члена отъ короны, которые, мы указывали уже, раздавались съ разныхъ сторонъ, какъ до этого введенія, такъ и послѣ него. Многое въ этихъ доводахъ болѣе чѣмъ справедливо; а эта справедливость ихъ вмѣстѣ съ практическими указаніями за пятнадцатилѣтній періодъ существованія этой должности поколебали увѣренность законодателя въ пользѣ ея: членъ отъ короны, изчезнувъ въ 1862 году, какъ мы видѣли, изъ распорядительной думы Петербурга, не появился въ ней въ Москвѣ и Одессѣ.

Что касается, равнаго распредѣленія гласныхъ распорядительной думы между городскими сословіями, то московскій комитетъ мотивировалъ это свое постановленіе желаніемъ «съ одной стороны облегчить нѣкоторые сословія (дворянъ, почетныхъ гражданъ и купцовъ) въ выборѣ изъ своей среды должностныхъ лицъ, а съ другой—уровнять мѣщанское и ремесленное сословія съ другими сословіями въ правахъ на участіе въ дѣлахъ думы»[2]).

Предсѣдателемъ обѣихъ думъ и въ Москвѣ и въ Одессѣ, какъ и въ Петербургѣ остается городской голова, который и по этимъ обоимъ положеніямъ «есть главный уполномоченный отъ всего городскаго общества», уполномоченный, на которомъ «главнѣйше лежитъ обязанность заботиться о нуждахъ и пользахъ общественныхъ» [3]). Но по отношенію «къ этому уполномоченному общества» оба новыя городовыя положенія внесли нѣкоторыя измѣненія. Прежде всего срокъ, на который избирается городской голова и въ Москвѣ, и въ Одессѣ, сравнительно съ положеніемъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 5 и 6.

[2]) Записка управл. минист. внутр. дѣлъ о преобраз. общ. управл. Москвы, стр. 25.

[3]) Гор. пол. Москвы, § 4; тамъ же и город. пол. Одессы.

1846 года, сокращенъ на два года: голова избирается на срокъ, одинаковый съ членами распорядительной думы, именно четырехлѣтній, какъ это постановлено было, мы видѣли, и относительно Петербурга въ 1862 году [1]). По проэктамъ обоихъ положеній этотъ срокъ предполагался даже трехлѣтнимъ [2]); такъ какъ одесскій, напр., комитетъ находилъ такой срокъ, какъ шесть лѣтъ, слишкомъ «продолжительнымъ»; а продолжительная служба по выборамъ въ его глазахъ одинаково не умѣстна, какъ по тягости для самихъ служащихъ, такъ и въ виду противорѣчія правилу, что «обществу должна быть предоставлена возможность чаще выражать свое мнѣніе объ избранныхъ имъ въ разныя должности лицахъ» [3]). Этотъ трехлѣтній срокъ проэктовъ смѣненъ четырехлѣтнимъ въ виду соображенія министра внутр. дѣлъ, что четырехлѣтній срокъ «назначается и для членовъ распорядительной думы, гдѣ городской голова долженъ предсѣдательствовать» [4]). Что касается условій пассивнаго права избранія въ городскіе головы, то, во первыхъ, одесское положеніе возрастъ лицъ, изъ которыхъ могъ быть избираемъ городской голова, опредѣлило вмѣсто тридцати въ двадцать пять лѣтъ [5]); что одесскій комитетъ мотивировалъ соображеніемъ о необходимости давать при избраніи въ городскіе головы предпочтеніе передъ всѣми другими условіями обладанію лицомъ извѣстными нравственными качествами [6]); во вторыхъ, и то, и другое положеніе говорятъ: «городской голова можетъ быть избираемъ изъ лицъ всѣхъ сословій», удовлетворяющихъ, разумѣется, остальнымъ требованіямъ закона [7]). Это опредѣленіе очень важно. Мы видѣли, что въ Петербургѣ и послѣ 1862 года въ городскіе головы избирали лишь «изъ почетнѣйшихъ лицъ» дворянства, почетнаго гражданства и

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 51 и—Одессы—§ 46.

[2]) Проэктъ московскаго комитета § 43 и проэктъ одесскаго комитета—§ 96 и. 169.

[3]) Мотивы къ ст. 169.

[4]) Зап. управл. минист. вн. дѣлъ о преобраз. обществ упр. въ Москвѣ, стр. 31.

[5]) Город. пол., § 46.

[6]) Мотивы къ ст. 96 проэкта.

[7]) Гор. пол. Москвы,—§ 51 и Одессы—§ 46.

купечества первой гильдіи, независимо отъ обладанія опредѣленнымъ по закону имущественнымъ цензомъ. По проэктамъ мѣстныхъ комитетовъ городской голова могъ быть избираемъ изъ того же тѣснаго круга «почетнѣйшихъ лицъ», съ тою лишь разницею, что московскій комитетъ допускалъ выборы изъ купечества двухъ гильдій, а одесскій даже изъ всѣхъ трехъ [1]); причемъ одесскій комитетъ это свое послѣднее опредѣленіе мотивировалъ желаніемъ «предоставить избирателямъ большую возможность къ занятію должности головы», избирать лицо, пользующееся общественнымъ довѣріемъ не по одному богатству или званію, а болѣе по нравственнымъ качествамъ, образованію и дѣйствительной способности къ занятію этой должности» [2]). Но если московскій комитетъ не спустился до третьей гильдіи въ данномъ случаѣ, то онъ проэктировалъ понизить имущественный цензъ, дающій право быть избраннымъ въ городскіе головы съ собственности стоимостью въ пятнадцать тысячъ рублей, какъ это было въ Петербургѣ, до обладанія собственностью, minimum въ шесть тысячъ рублей (размѣръ капитала второй гильдіи) [3]); комитетъ мотивировалъ это свое опредѣленіе ценза соображеніемъ, что «выборъ въ эту должность, по нравственнымъ достоинствамъ и общественному уваженію, не долженъ быть стѣсняемъ матеріальными препятствіями, которыя могутъ заключаться въ малоцѣнности принадлежащаго избираемому имущества» [4]). Дворяне имѣли право отказываться отъ всякой должности; почетныхъ гражданъ да и купцовъ первой гильдіи—не такъ много было въ дѣйствительности, чтобы они могли представлять болѣе или

---

[1]) Московскій проэктъ, § 43; одесскій—§ 96.

[2]) Мотивы къ § 69 проэкта.

[3]) Проэктъ, § 43.

[4]) Печатный списокъ объяснит. записки, стр. 13. Причемъ, члены комитета—городской голова и почетный гражданинъ—указывали на то еще, что «первая гильдія мало имѣетъ кандидатовъ» въ городскіе головы, какъ по своей малочисленности, такъ и потому еще, что большая часть входящихъ въ нее уже были головами и «находятся въ преклонныхъ лѣтахъ», «другіе же записываются въ эту гильдію для производства подрядовъ и поставокъ въ казну», почему и не могутъ быть «въ головахъ».

менѣе широкій просторъ для выборовъ: волей не волей приходилось кругъ «почетнѣйшихъ лицъ» расширить, такъ сказать, подъ напоромъ самой жизни. Какъ по одесскому, такъ и по московскому городовымъ положеніямъ городской голова имѣлъ право «въ случаяхъ чрезвычайныхъ и не терпящихъ отлагательства принимать всѣ нужныя мѣры по дѣламъ общественнаго управленія» съ тою разницею, что въ Москвѣ онъ пользуется этимъ правомъ «съ разрѣшенія главнаго начальника губерніи», а въ Одессѣ, даже и безъ этого разрѣшенія [1]); въ то время какъ по положенію 1846 года онъ дѣлалъ это «вслѣдствіе распоряженія мѣстнаго главнаго начальства» [2]); т. е. такія распоряженія его были скорѣе обязанностью, чѣмъ правомъ.

Вотъ всѣ измѣненія, внесенныя городовыми положенія Москвы и Одессы въ положеніе 1846 года относительно организаціи городскихъ учрежденій, построенныхъ по существу все таки на тѣхъ же самыхъ началахъ. По отношенію къ предметамъ вѣдѣнія этихъ учрежденій ни положеніе Москвы, ни положеніе Одессы не внесли ровно ничего новаго, не измѣнили ни на іиоту въ этомъ отношеніи городоваго положенія 1846 года; а какъ это послѣднее не измѣняло по данному вопросу стараго «общаго порядка» вещей, то, стало быть, этотъ порядокъ господствуетъ и съ положеніяхъ Москвы и Одессы.

Но эти послѣднія внесли кое что новое относительно вопроса объ отношеніи городскихъ учрежденій къ правительственнымъ органамъ или, на оборотъ, этихъ послѣднихъ къ нимъ. Но прежде чѣмъ перейдти къ этому вопросу, не лишнее будетъ остановиться еще нѣсколько на вопросѣ, въ сущности относящемся къ категоріи вопросовъ объ организаціи; это именно вопросѣ о выборахъ вообще или лучше—о производствѣ выборовъ.

По этому вопросу, во первыхъ, нельзя не остановиться на постановленіи обоихъ положеній, что «каждое городское сословіе имѣетъ право замѣщать предоставленныя выбору его должности общественнаго управленія лицами всѣхъ сословій»; если, разумѣется, эти лица пользуются активнымъ правомъ из-

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 15 и гор. пол. Одессы, § 16.
[2]) См. выше, стр. 468.

бранія [1]). Мы обошли бы это положеніе молчаніемъ. еслибы оно касалось лишь выборовъ только въ исключительно сословныя должности и по своимъ функціямъ; но оно имѣетъ въ виду несомнѣнно именно должностныя лица, избираемыя сословными собраніями выборныхъ къ обще-городскому дѣлу или другими словами лица, функціи которыхъ чисто общественно-городскія; это слѣдуетъ покрайней мѣрѣ изъ той оговорки даннаго опредѣленія, по которой оно не касается такихъ, напр., должностей, какъ торговые депутаты, смотрители и др., общественно-городскія должности, въ которыя избираются лица извѣстныхъ сословій лишь «по особому свойству, возлагаемыхъ на нихъ обязанностей» [2]). Если это такъ, то очевидно, что данное опредѣленіе не касается лишь однихъ гласныхъ общей думы, которые не относятся обоими положеніями къ должностнымъ лицамъ и самихъ выборныхъ, также не относящихся къ должностнымъ лицамъ [3]). Такимъ образомъ, стало быть, это правило касается гласныхъ распорядительной думы, членовъ депутатскаго собранія и т. п. Это опредѣленіе, замѣнившее собою опредѣленіе, городоваго положенія Петербурга, по которому должностныя лица, избираемыя сословіями, непремѣнно избирались ими изъ собственной среды, имѣетъ болѣе или менѣе важное значеніе по отношенію къ сословному характеру общественнаго строя вообще, городскихъ учрежденій въ особенности: имъ наносится значительная брешь этому строю, разумѣется, de jure.

Данный вопросъ касается самаго существа дѣла. Теперь мы скажемъ нѣсколько словъ о внѣшней сторонѣ его: о средствахъ или формахъ производства выборовъ. Еще московскій мѣстный комитетъ находилъ процедуру выборовъ гласныхъ слишкомъ сложной и рѣшилъ, во первыхъ, замѣнить отмѣтки, которыя дѣлались по положенію 1846 года всѣми избирателями противъ имени каждаго избираемаго, простымъ обозначеніемъ противъ этого имени числа избирательныхъ и неизбирательныхъ шаровъ черезъ

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 48 п. 1 и гор. пол. Одессы, § 43, п. 1.

[2]) Тамъ же.

[3]) Гор. пол. Москвы, § 49 примѣчаніе и Одесское гор. пол., § 44.

«предсѣдателя»; во вторыхъ, съ цѣлью «облегченія» производства выборовъ въ залѣ собранія рѣшено вывѣшивать списокъ обладающихъ правомъ пассивнаго избранія въ данномъ случаѣ [1]). И то, и другое вошло въ городовое положеніе 1862 года [2]). Одесскій комитетъ пошелъ въ этомъ отношеніи гораздо дальше: онъ замѣнилъ баллотировку шарами баллотировкой посредствомъ бюллетеней [3]). Комитетъ замѣняетъ шары бюллетенями, совершенно справедливо разсуждая, что этимъ процессъ выборовъ значительно облегчается [4]). Графъ Строгановъ съ своей стороны защищаетъ бюллетени, говоря, что при этомъ способѣ подачи голосовъ не только упрощается самый процессъ, но, что главное, избиратель «можетъ обдумать предметъ», благодаря чему избиратель пользуются полной иниціативой по отношенію къ выборамъ; на сторону бюллетеней сталъ и министръ внутр. дѣлъ, согласившись со всѣми доводами въ пользу ихъ и прибавивъ со своей стороны еще одинъ: этимъ путемъ, по его мнѣнію устраняется щекотливое положеніе избираемыхъ, благодаря которому многіе избѣгаютъ выборовъ вообще [5]). Дѣло прошло въ государственномъ совѣтѣ, и процедура выборовъ по одесскому положенію получилась такая: списки избирателей и пользующихся правомъ пассивнаго избранія печатаются въ газетахъ «покрайней мѣрѣ за мѣсяцъ» до выборовъ и по исправленіи ихъ еще разъ публикуются или выставляются въ залѣ собранія [6]); потомъ списки имѣющихъ право быть выбранными разсылаются ко всѣмъ избирателямъ [7]); въ самомъ собраніи избиратели лишь подаютъ уже приготовленные ими на основаніи этихъ списковъ бюллетени—листки съ написаннымъ именемъ за подписью избирателя; самою сложною частью процедуры является счетъ листковъ, который производится осо-

---

[1]) Печатн. списокъ объяснит. записки, стр. 16 и записка управл. минист. внутр. дѣлъ о преобраз. общ. управл. въ Москвѣ, стр. 12; а также проэктъ, § 67.

[2]) См. §§ 70 и 76.

[3]) Проэктъ, §§ 117—128.

[4]) Мотивы къ этимъ параграфамъ.

[5]) Хоз. деп., 2 гор. отд., дѣло № 1645, ч. I.

[6]) Гор. пол., § 65.

[7]) Тамъ же, § 66.

быми счетчиками въ присутствіи самихъ избирателей [1]). Эта открытая баллотировка на принята была, однако, какъ увидимъ, ни въ тифлискомъ городовомъ положеніи, ни въ новомъ—1870 года.

III. Распорядительная дума Москвы кромѣ подчиненія сенату и главному начальнику губерніи, «находится въ непосредственномъ вѣдѣніи московскаго гражданскаго губернатора» [2]); а одесская—«состоитъ подъ главнымъ наблюденіемъ генералъ губернатора и въ вѣдѣніи градоначальника» [3]). Эти опредѣленія новыхъ положеній, соотвѣтствующія опредѣленію по тому же предмету городоваго положенія 1846 года, исключаютъ уже собою въ этихъ положеніяхъ то опредѣленіе, по которому все общественное управленіе Петербурга состояло подъ главнымъ «наблюденіемъ и вѣдѣніемъ военнаго генер. губернатора». Ничего подобнаго этому послѣднему опредѣленію мы не находимъ ни въ одесскомъ, ни въ московскомъ положеніяхъ. Обстоятельство во всякомъ случаѣ важное: это значитъ, что общая дума прежде всего уже не находится въ этомъ «вѣдѣніи». Оно такъ и есть на самомъ дѣлѣ.

Мы уже видѣли, что общая дума созывается и въ Москвѣ, и въ Одессѣ не генер. губернаторомъ, какъ въ Петербургѣ, а городскимъ головой, который лишь извѣщаетъ его объ открытіи собранія. Но еще болѣе важное измѣненіе новыми положеніями сдѣлано по данному вопросу относительно распорядительной думы, по крайней мѣрѣ въ городовомъ положеніи Одессы. Эта дума какъ выражается министръ внутр. дѣлъ въ своей запискѣ объ общественномъ управленіи Москвы, «возведена на равную съ губернскими мѣстами степень; въ то время какъ по городовому положенію 1846 года она «отнесена къ разряду низшихъ мѣстъ», по выраженію той же записки. Отсюда, изъ такого измѣненія положенія распорядительной думы въ ряду губернскихъ мѣстъ, eo ipso вытекаетъ совсѣмъ иное отношеніе ея къ представите

---

[1]) Тамъ же, § 67.
[2]) Город. пол., § 17.
[3]) Город. полож., § 18.

лямъ мѣстной власти. Иниціатива по отношенію къ данному вопросу принадлежитъ исключительно мѣстному московскому кокомитету. Одесскій комитетъ въ своемъ проэктѣ подчинялъ думу одесскому градоначальнику, предоставивъ ему, какъ это было въ Петербургѣ, право предсѣдательствовать въ ней «по усмотрѣнію» [1]). Московскій же комитетъ нашелъ, что такое положеніе распорядительной думы въ ряду губернскихъ мѣстъ, такое подчиненіе ея гражданскому губернатору, придаетъ ей «двойственный характеръ», ставя ее съ одной стороны «въ среду административныхъ мѣстъ второй степени», а съ другой, благодаря формѣ сношеній ея «съ разными мѣстами и лицами низводитъ ее на низшую степень»; а это даетъ въ результатѣ значительную «неопредѣленность» положенія распорядительной думы, которая «увеличивается тѣмъ болѣе, что у насъ вообще постановленія о взаимныхъ отношеніяхъ различныхъ мѣстъ и лицъ управленія имѣютъ на практикѣ весьма разнообразныя примѣненія, находясь въ неизбѣжной зависимости отъ личнаго характера и служебнаго положенія лицъ, дѣйствующихъ на этомъ поприщѣ» [2]) Ради избѣжанія такого положенія комитетъ и рѣшилъ отнести эту думу «къ мѣстамъ второй степени или губернскимъ», имѣя при этомъ въ виду ея «обширный кругъ дѣйствій», а также «сношенія съ различными мѣстами и лицами, получающими отъ нея денежныя суммы»; далѣе, «милліонное хозяйство столицы»; и наконецъ, то обстоятельство, что распорядительная дума имѣетъ въ общей думѣ «опору своей самостоятельности и гарантію противъ недовѣрія правительства и общества» [3]). Возведя думу въ слѣдующій рангъ, московскій комитетъ въ тоже время нашелъ нужнымъ точно опредѣлить и «участіе гражданскаго губернатора въ дѣлахъ» этой думы. Онъ находитъ, что это участіе «должно имѣть мѣсто во всѣхъ случаяхъ, которые по дѣйствующимъ узаконеніямъ восходятъ на разсмотрѣніе губернскаго начальства»; такъ какъ этимъ путемъ из-

---

[1]) Проэктъ, § 49.

[2]) Объяснит. записка къ проэкту, стр. 1 и 2.

[3]) Тамъ же, стр. 2—3.

бѣгается «усложненіе дѣла и увеличеніе городскихъ расходовъ п содержанію въ губернаторской канцеляріи особыхъ столовъ». Министръ внутр. дѣлъ со всѣми доводами московскаго комитет согласился, указавъ со своей стороны, что «возвышеніе столичныхъ думъ на степень губернскихъ мѣстъ признано было необходимымъ при самомъ началѣ дѣла объ улучшеніи общественнаго хозяйства въ обѣихъ столицахъ» и поставлено было въ 1823 году «однимъ изъ непремѣнныхъ условій для всѣхъ, предстоящихъ по сей части преобразованій»; что это «возвышеніе» имѣлось въ виду и при изданіи городоваго положенія 1846 года, по которому распорядительная дума и была изъята изъ вѣдѣнія губернскаго правленія [2]). Онъ согласился и съ мнѣніемъ комитета о председательствованіи губернатора въ распорядительной думѣ. Но государственный совѣтъ въ засѣданіи соединенныхъ департаментовъ законовъ и экономіи, въ виду того, что это предсѣдательствованіе «могло бы обременить губернатора», нашелъ нужнымъ замѣнить «непремѣнное предсѣдательствованіе простой отсылкой изъ распорядительной думы къ губернатору, «къ подписанію», журналовъ по тѣмъ дѣламъ, которыя «восходятъ до разсмотрѣнія губернскаго начальства»; за губернаторомъ осталось лишь предсѣдательствованіе въ распорядительной думѣ «по его собственному усмотрѣнію» [3]). Въ этомъ смыслѣ и редактирована статья московскаго положенія опредѣляющая «подчиненность» распорядительной думы [4]). Но совершенно иначе рѣшенъ вопросъ о предсѣдательствованіи градоначальника, замѣнившаго губернатора, въ распорядительной думѣ одесскимъ положеніемъ. Градоначальникъ, «въ вѣдѣніи» котораго находится въ Одессѣ распорядительная дума, вовсе не предсѣдательствуетъ въ ней ни въ какомъ случаѣ, ни непремѣнно, ни по собственному усмотрѣнію. Къ нему представляетъ дума свои «постановленія къ подписанію по всѣмъ такого рода дѣламъ, «кои по общимъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 3.

[2]) Записка управл. минист. о преобраз. обществ. управл. въ Москвѣ, стр. 26.

[3]) Засѣданіе отъ 22 декабря 1861 года, № 90, стр. 14—15.

[4]) § 17.

узаконеніямъ восходятъ на разсмотрѣніе губернскаго начальства» [1]). Но зато градоначальникъ можетъ не только не подписать постановленія думы, но и требовать отъ ней исполненія своего по данному предмету «распоряженія», по отношенію къ которому дума, въ свою очередь, въ случаѣ невозможности немедленно исполнить это распоряженіе, пользуется правомъ «доносить (объ этомъ) прямо генералъ губернатору»; а этотъ послѣдній въ томъ случаѣ, если также не согласенъ съ думой, переноситъ дѣло въ сенатъ [2]). Далѣе, въ слѣдующемъ своемъ параграфѣ, одесское городовое положеніе, уже прямо подчиняетъ распорядительную думу градоначальнику, постановляя, что жалобы на рѣшенія думы, «неподлежащія его утвержденію», приносятся ему; причемъ, онъ, въ случаѣ основательности жалобы «предлагаетъ думѣ постановить» по оной новое опредѣленіе. Къ этому предложенію дума относится также, какъ, мы видѣли, относилась она ко всякому «распоряженію» губернатора, пользуясь правомъ представленія генералъ губернатору [3]). Этимъ только и ограничивается измѣненіе «подчиненности» распорядительной думы по новымъ положеніямъ губернатору и сенату. Въ сущности, даже и по одесскому положенію отношенія распорядительной думы къ губернатору едвали особенно измѣнились сравнительно съ подчиненіемъ ея по городовому положенію 1846 года: «подпись» губернатора, смѣнившая его предсѣдательствованіе, едвали имѣетъ меньшее значеніе, чѣмъ это послѣднее.

---

[1]) Гор. полож., § 18.

[2]) Тамъ же.

[3]) Тамъ же, § 19. По московскому положенію дѣла въ сенатъ попадаютъ болѣе краткимъ путемъ; оно говоритъ: «жалобы на рѣшенія думы приносятся первому департаменту правит. сената». Одесское положеніе отъ этого прямаго пути уклонилось, очевидно, въ силу возраженія на проэктъ, въ которомъ установлялся именно краткій путь, министра юстиціи (Замятнина), указывавшаго на то, что это «обременило бы сенатъ значительной перепиской» вопервыхъ; а во вторыхъ дѣла шли бы слишкомъ медленно, благодаря дальности растояній. Опираясь на эти соображенія министръ и предложилъ «въ видахъ увеличенія самостоятельности одесской думы», указанный въ текстѣ путь. Хоз. деп. мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., I ст., дѣло № 1645, ч. I.

Если ко всему указанному прибавить еще нѣкоторыя измѣненія, сдѣланныя новыми городовыми положеніями относительно «правъ и преимуществъ общественной городской службы», мы ознакомимся со всѣми вообще измѣненіями и дополненіями, внесенными этими положеніями въ городовое положеніе 1846 года. Измѣненія относительно правъ и преимуществъ ограничиваются нѣкоторыми измѣненіями въ классахъ должностей [1]). Уничтожается право прослужившихъ шесть лѣтъ на представленіе къ наградамъ и т. п. Наконецъ, по одескому положенію жалованье выборнымъ должностнымъ лицамъ опредѣляется самою общею думой и утверждается генералъ губернаторомъ [2]).

И такъ, нѣтъ сомнѣнія, что ни городовое положеніе Москвы 1862, ни городовое положеніе Одессы 1863 года не представляли собою въ цѣломъ чего либо новаго. И то, и другое, дѣйствительно было только примѣненіемъ или лучше измѣненіемъ городоваго положенія 1846 года; притомъ, мы видѣли, измѣненія не касалась самыхъ началъ городоваго строя; начала остались неприкосновенными: оба новыя положенія одинаково покоятся на началѣ сословности; оба проникнуты началомъ правительственной опеки. Уклоненія имѣютъ мѣсто лишь, такъ сказать, въ проведеніи этихъ началъ, въ нѣкоторомъ измѣненіи тѣхъ формъ, въ которыхъ онѣ проявляются. Изъ всѣхъ этихъ уклоненій, какъ на болѣе важное, пожалуй коренное, можно указать на введеніе двойной системы выборовъ гласныхъ какъ общей такъ и распорядительной думъ. Но это измѣненіе было именно лишь новой формой, въ которой проявлялось тоже сословное начало, лежащее въ основѣ всего общественно-городскаго строя. Цѣлью введенія этой двухстепенной системы избранія было желаніе устранить слишкомъ многочисленныя собранія общей думы, желаніе, основаніе котораго—вовсе не въ интересахъ городскаго самоуправленія, ради организаціи котораго издаются оба положенія Правда,

---

[1]) Въ Одессѣ всѣ выборныя должности понижены на одинъ классъ.—Гор. пол., § 81.

[2]) Тамъ же, § 82.

въ отдѣльныхъ случаяхъ имѣли мѣсто измѣненія, какъ бы идущія въ разрѣзъ съ обоими началами—началомъ сословности и опеки. Но это только отдѣльные случаи, въ проведеніи или примѣненіи которыхъ нельзя видѣть чего либо систематическаго: они носятъ все тотъ же характеръ случайности, характеръ, притомъ обусловливаемый едвали соображеніями, покоящимися на идеѣ самоуправленія, общественныхъ интересовъ; онъ обусловливался, скорѣе, все тѣми же правительственными соображеніями; какъ на лучшее доказательство укажемъ на тѣ мотивы, основываясь на которыхъ, государственный совѣтъ устранилъ губернатора отъ предсѣдательствованія въ распорядительной думѣ по обязанности; или на тѣ соображенія министра юстиціи, благодаря которымъ одесская распорядительная дума не подчинена сенату непосредственно. Нѣтъ сомнѣнія, что законодатель къ введенію городоваго положенія 1846 года въ Москвѣ и Одессѣ относился лишь какъ къ мѣрѣ временной: въ самыхъ началахъ этого положенія уже не видѣли началъ, на которыхъ должно быть построено городское управленіе всей Россіи; издавая положенія Москвы и Одессы, правительство уже занято было мыслью о созданіи новаго строя городской администраціи. Оно уже работало надъ осуществленіемъ этой мысли

ГЛАВА ВМѢСТО ПРИЛОЖЕНІЯ.

Очеркъ общественнаго управленія Тифлиса.

Настоящую главу объ устройствѣ и управленіи города Тифлиса намъ приходится помѣстить въ качествѣ приложенія потому, что въ первоначальный планъ настоящаго труда она вовсе не входила. Но въ концѣ концовъ мы нашли невозможнымъ обойти молчаніемъ тифлисское городовое положеніе именно въ настоящей части нашего труда: его пришлось бы относить ко второй части этого тома, въ которой оно менѣе всего можетъ имѣть мѣсто Обойти же молчаніемъ это положеніе вовсе—было бы значительнымъ пробѣломъ нашей работы.

Съ устройствомъ Тифлиса мы знакомы исключительно лишь по тѣмъ матеріаламъ, которые содержитъ въ себѣ полное собра-

ніе законовъ; почему наше изложеніе настоящей главы и будетъ покоиться исключительно только на данныхъ этого собранія, главнѣйшія изъ которыхъ—«положеніе о городскомъ общественномъ управленіи въ Тифлисѣ» 1840 года и такое же положеніе 1866 года.

И въ этой главѣ, какъ въ предъидущей, мы не будемъ излагать организаціи «общественнаго управленія» Тифлиса съ такою подробностью, въ такомъ систематическомъ порядкѣ, какъ это мы дѣлали относительно общаго строя городскаго общественнаго управленія въ первой книгѣ или относительно городоваго положенія 1846 года; и не будемъ этого дѣлать потому, что, говоря о положеніи 1866 года, на которомъ мы главнымъ образомъ, остановимся, намъ пришлось бы въ значительной степени повторяться, такъ какъ это положеніе строится на началахъ городоваго положенія 1846 года и имѣетъ очень и очень много общаго съ положеніями Москвы и Одессы. Въ виду этого мы будемъ въ общественномъ управленіи Тифлиса останавливаться лишь на тѣхъ чертахъ его, которыя являются его характеристическими, отличительными чертами.

I. Въ апрѣлѣ 1840 года вмѣстѣ съ «учрежденіемъ для управленія закавказскимъ краемъ» издано было и «положеніе о городскомъ общественномъ управленіи Тифлиса». Этимъ положеніемъ устанавливалось очень характерное «общественное» управленіе. Къ участію въ этомъ управленіи призывались лишь «три главныя сословія»: владѣльцы недвижимой собственности, торговцы и ремесленники [1]); т. е. въ сущности вовсе не сословія, а чисто естественныя группы обывателей, изъ которыхъ основа одной—владѣніе недвижимой собственностью; двухъ остальныхъ—занятіе. Только эти три главныя сословія и составляли городское управленіе. А управленіе это, состояло изъ собственно «городскаго управленія», какъ коллегіальнаго учрежденія и нѣсколькихъ единоличныхъ выборныхъ органовъ.

«Городское управленіе» [2]) состояло изъ городскаго голо-

---

[1]) 2 П. С. З. № 13369, § 2.

[2]) По Своду Зак. «городское общественное управленіе».

вы и «шести членовъ или гласныхъ»[1]), которые, какъ и городской голова, избирались обществомъ, по два отъ каждаго сословія, причемъ голова избирался этимъ послѣднимъ во всей его «совокупности»; а гласные—каждымъ изъ трехъ названныхъ сословій отдѣльно [2]). Приэтомъ, самый «порядокъ выборовъ» какъ городскаго головы, такъ и гласныхъ предоставляется опредѣлить «главноуправляющему» краемъ [3]); такъ что никакихъ правилъ о выборахъ, ничего подобнаго опредѣленію активнаго и пассивнаго правъ избранія мы не встрѣчаемъ въ городовомъ положеніи 1840 года. Только по своду законовъ дѣло нѣсколько измѣняется: тамъ говорится, что выборы головы и гласныхъ производятся «на основаніи устава о службѣ по выборамъ»[4]); но и сводъ никакихъ дальнѣйшихъ опредѣленій по этому предмету, даже указанія статей устава о службѣ по выборамъ не даетъ; такъ что трудно рѣшить, какъ именно опредѣленія этого устава принимаются въ руководство при выборахъ въ Тифлисѣ.

Въ составъ «городскаго управленія» по положенію 1840 года входилъ и членъ отъ правительства, этотъ будущій «членъ отъ короны» городоваго положенія 1846 года. Положеніемъ Тифлиса онъ вводился въ этотъ составъ лишь «въ первый годъ» съ цѣлью введенія «подробнаго порядка выборовъ, опредѣленнаго главноуправляющимъ, при самомъ открытіи и устройствѣ городскаго управленія»[5]). По своду же законовъ онъ дѣлается постояннымъ членомъ «городскаго общественнаго управленія» въ качествѣ «члена отъ правительства»[6]). Неопредѣленность городоваго положенія

---

[1]) 2 П. С. З. № 13369, § 1.

[2]) Тамъ же, § 2.

[3]) Тамъ же, примѣч. къ § 2. Опираясь на редакцію втораго параграфа можно думать, что городской голова выбирался не тремя только главными сословіями въ ихъ совокупности, а всѣми городскими обывателями вообще: «городской голова выбирается цѣлымъ обществомъ городскихъ обывателей въ совокупности».

[4]) Томъ II, ч. II, «Учр. управл. закавказ. края», ст. 389.

[5]) 2 П. С. З. № 13369, примѣчаніе, п. I, къ § 2.

[6]) Томъ II, ч. II, кн. III, ст. 389. Нѣтъ сомнѣнія, что de facto этотъ членъ входилъ въ составъ управленія за все время отъ 1840 года до 1857. На это указываетъ между прочимъ то обстоятельство, что

Тифлиса доходитъ до того, что не опредѣляется даже срокъ службы ни городскаго головы, ни членовъ управленія, какъ отъ правительства, такъ и выборныхъ [1]). Не опредѣляются эти сроки и въ сводѣ законовъ, если не принять, что они опредѣляются по уставу о службѣ по выбору, на который, мы видѣли, ссылается сводъ законовъ.

Городское общественное управленіе—единственное коллегіальное городское учрежденіе, замѣняющее собою всѣ учрежденія «общаго порядка» управленія городовъ. Оно, ео ipso и совѣщательное, и распорядительное или исполнительное учрежденіе, соединяющее въ себѣ функціи общей и шестигласной думъ, депутатскаго собранія. При немъ уже исключительно «для исполненія постановленій» ея состоятъ такъ называемые «старосты съ товарищами», избираемые тремя названными сословіями «къ отправленію общественныхъ должностей» только на годъ [2]). Въ 1851 году для надзора «за доходами, принадлежащими казнѣ и городу и другими предметами городскаго хозяйства», учреждена особая должность коммиссара [3]). Коммиссаровъ полагалось три; избирались они самимъ «городскимъ обществомъ»—неизвѣстно, совокупностью ли всѣхъ городскихъ обывателей, какъ члены управленія—изъ чиновниковъ состоящихъ на службѣ или имѣющихъ право на вступленіе въ нее [4]); въ должности эти коммиссары утверждаются губернскимъ правленіемъ. Кромѣ старостъ и коммиссаровъ при общественномъ управленіи состояли еще «два сборщика», о способѣ назначенія которыхъ трудно сказать что либо опредѣленное; вѣроятно они избирались [5]).

въ изданномъ въ 1849 году указѣ объ измѣненіи штатовъ по управленію закавказскаго края идетъ рѣчь и о «должности члена отъ правительства въ тифлисскомъ городовомъ общественномъ управленіи»; причемъ о немъ говорится уже, какъ о назначаемомъ «ежегодно». 2 П. С. З. № 23424, п. 9.

[1]) Членъ отъ правительства несомнѣнно назначался на годъ, какъ это видно изъ предъидущаго примѣчанія.

[2]) 2 П. С. З. № 13369, § 4 и примѣчаніе къ нему, Св. Зак., тамъ же, ст. 393.

[3]) 2 П. С. З. № 25462.

[4]) Тамъ же и Св Зак., тамъ же; ст. 392. Число ихъ обусловливается числомъ частей (полицейскихъ) Тифлиса.

[5]) Тамъ же, § 3 и Св. Зак., тамъ же, ст. 391; послѣдняя статья

Что касается функцій «городскаго общественнаго управленія», то ихъ городовое положеніе, какъ это имѣло мѣсто и «въ общемъ порядкѣ» городскаго управленія, распредѣляетъ между предсѣдателемъ—городскимъ головой, какъ бы обращая его въ этомъ случаѣ въ самостоятельное учрежденіе, и собственно управленіемъ [1]). Приэтомъ городской голова вѣдаетъ кромѣ того, что вѣдаетъ онъ во всѣхъ городахъ европейской Россіи, порядокъ дѣлопроизводства въ канцеляріи, оцѣнку недвижимаго имущества, отходящаго «на государственное или общественное управленіе», таксы [2]). Предметы вѣдѣнія «самаго управленія», имѣя значительное сходство съ такими же предметами шестигласной думы, во многомъ, однако, и значительно, разнятся отъ этихъ послѣднихъ: вопервыхъ, рубрика дѣлъ судныхъ вовсе не имѣетъ мѣста; во вторыхъ и изъ различныхъ рубрикъ, на которыя дѣлятся всѣ предметы вѣдѣнія «городскаго управленія» и которыя однѣ и тѣже съ рубриками шестигласной думы, устранены всѣ тѣ предметы, которые стоятъ въ тѣсной связи съ сословнымъ управленіемъ. Относительно собственно «городскаго хозяйства» предметы вѣдѣнія—тѣже самые, что и шестигласныхъ думъ, но перечисленіе ихъ сдѣлано гораздо полнѣе и тщательнѣе [3]).

Само собою разумѣется, что объ отношеніи «городскаго общественнаго управленія» къ самому обществу, отношеній, выражающемся въ чемъ либо помимо того, что послѣднее выбирало изъ своей среды членовъ этого правленія, говорить не приходится: единственное постановленіе положенія 1840 года, въ которомъ можно бы видѣть выраженіе этихъ отношеній—постановленіе о «присутствіи при раскладкѣ казенныхъ податей и всѣхъ повинностей» представителей отъ каждаго изъ трехъ сословій [4]); но въ этихъ «присутствующихъ» при раскладкѣ податей и повинностей трудно видѣть что либо въ родѣ выраженія надзора за дѣ-

---

просто говоритъ, что при общественномъ управленіи «состоятъ» два сборщика; первый говоритъ, что они «назначаются» отъ сословій.

[1]) 2. П. С. З. № 13369, § 6 и Св. Зак., тамъ же, ст. 395.

[2]) Тамъ же, § 7 и Св. Зак., ст. 396.

[3]) Тамъ же, § 8 и Св. Зак., тамъ же, ст. 397.

[4]) Тамъ же, § 3, и Св. Зак., тамъ же, ст. 391. Ихъ избирается по десяти человѣкъ.

ломъ со стороны самого общества; да если наконецъ, и видѣть в нихъ представителей этого надзора, то развѣ только надзора по отношенію къ одной изъ функцій управленія. Отчетность и отвѣтственность имѣютъ мѣсто только предъ правительственными органами и опредѣляются на тѣхъ же началахъ, что и отчетность и отвѣтственность шестигласныхъ думъ [1]. Отношенія къ правительственнымъ органамъ, сношенія съ ними, опредѣляются правилами, предписанными для городскихъ думъ [2]. Только сенатъ по отношенію къ тифлисскому городскому управленію замѣняется кавказскимъ намѣстникомъ [3].

Разумѣется, въ дѣйствительности всѣ эти отношенія и подчиненія должны олицетворять собою самую сильную опеку еще болѣе, чѣмъ въ городахъ европейской Россіи; и городовое положеніе 1840 года всего менѣе можно называть положеніемъ объ общественномъ управленіи [4].

II. Городовое положеніе 1840 года существовало до половины 1866 года, когда, въ августѣ мѣсяцѣ, издано было новое «положеніе объ общественномъ управленіи города Тифлиса» [5]; положеніе, стоящее въ очень тѣсной связи по своему существу съ положеніемъ Петербурга 1846 года и положеніями Москвы и Одессы. Положеніе это издано было лишь «въ видѣ опыта на три года».

Указывая на связь тифлисскаго городоваго положенія 1866 года съ положеніями Петербурга, Москвы и Одессы, мы хотѣли сказать этимъ, что оно строится на тѣхъ же самыхъ началахъ, что и эти послѣдніе; эта связь, впрочемъ, значительно проявляется и въ самыхъ формахъ, въ отдѣльныхъ опредѣленіяхъ.

---

[1]) Тамъ же, §§ 28—32; Св. Зак., тамъ же, ст. 415—420.

[2]) Тамъ же, § 12 и Св. Зак., тамъ же, ст. 402.

[3]) Тамъ же.

[4]) Въ 1855 году (2 П. С. З. № 29237) въ Тифлисѣ введенъ былъ сиротскій судъ и поставленъ въ тѣсную связь съ «городскимъ управленіемъ», но о немъ мы не говоримъ согласно плану нашего сочиненія.

[5]) 2 П. С. З. № 43550. Проэктъ положенія составленъ былъ мѣстнымъ кавказскимъ управленіемъ. Принимали ли участіе въ работахъ представители общества—не знаемъ.

Всѣ городскіе обыватели, пользующіеся активнымъ правомъ избранія, другими словами, все городское общество дѣлится не на сословія, а на разряды, какъ въ Одессѣ. Такихъ разрядовъ четыре: во первыхъ, разрядъ потомственныхъ дворянъ, владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностью или занимающихся въ немъ «торговлей и промышленностью»; во вторыхъ, разрядъ личныхъ дворянъ и почетныхъ гражданъ, удовлетворяющихъ тѣмъ же условіямъ; въ третьихъ, «граждане владѣющіе недвижимою собственностью», судя по названію (макалаки и ахалмосули) исключительно туземцы; и наконецъ, въ четвертыхъ, «всѣ невладѣющіе недвижимою собственностью жители Тифлиса, отбывающіе городскіе повинности [1]). Въ этихъ разрядахъ, помимо первыхъ двухъ, трудно видѣть сословія; еще относительно «гражданъ»-туземцевъ не рѣшаемся сказать утвердительно, что въ нихъ нельзя видѣть сословій; но послѣдній разрядъ не носитъ уже рѣшительно никакого сословнаго характера: въ этотъ разрядъ входилъ всякій, независимо отъ сословія, къ которому принадлежалъ, если только несъ городскія повинности. Начало принадлежности къ этому послѣднему разряду—совершенно новое начало: и въ Петербургѣ, и въ Москвѣ, и въ Одессѣ основаніемъ принадлежности къ одному изъ городскихъ сословій, а стало быть къ городскому обществу, было или владѣніе недвижимой собственностью или принадлежность къ одному изъ податныхъ сословій; въ Тифлисѣ, чрезъ посредство четвертаго разряда, можно войдти въ составъ городскаго общества, не обладая собственностью и не принадлежа ни къ одному изъ податныхъ городскихъ сословій, а лишь внося извѣстный налогъ въ пользу города. Такимъ образомъ въ этомъ разрядѣ осуществилась та мысль, которая, мы видѣли [2]), оффиціально высказана была въ одесскомъ комитетѣ мѣстнымъ городскимъ головой и которая имѣла быть проведена въ положеніи 1870 года.

Каждый изъ принадлежащихъ къ одному изъ четырехъ разрядовъ городскихъ обывателей, удовлетворяя тѣмъ же условіямъ активнаго права избранія, которыя имѣютъ мѣсто въ Петербургѣ,

---

[1]) Гор. полож., § 5.

[2]) См. выше, стр. 516, прим. 3.

Москвѣ и Одессѣ, пользуется этимъ правомъ при избраніи «выборныхъ» [1]), которыхъ каждый разрядъ полноправныхъ избирателей выбираетъ изъ своей среды по сту представителей въ такъ называемыя собранія выборныхъ [2]). Приэтомъ въ число послѣднихъ могли быть избираемы не только лично пользующіяся правомъ активнаго избранія, но и пользующіяся имъ по довѣренностямъ или «уполномочію отъ своихъ ближайшихъ родственниковъ или свойственниковъ» [3]).

Эти собранія выборныхъ избираютъ по двадцати пяти человѣкъ каждое отъ каждаго разряда въ совѣщательное учрежденіе, замѣнившее собою общую думу городовъ европейской Россіи, такъ называемое «общее городское собраніе», которое, такимъ образомъ, состоитъ изъ ста человѣкъ гласныхъ [4]). Это общее городское собраніе состоитъ подъ предсѣдательствомъ городскаго головы, избираемаго выборными всѣхъ разрядовъ въ совокупности изъ лицъ, пользующихся активнымъ правомъ избранія независимо отъ разряда или сословія, къ которому они принадлежатъ, при наличности слѣдующихъ условій: двадцати пятилѣтняго возраста и обладанія недвижимой собственностью minimum въ десять тысячъ рублей [5]). Избирается городской голова на три года [6]). Засѣданія общаго городскаго собранія, какъ «срочныя», такъ и чрезвычайныя созываются не городскимъ головой, а «распорядительнымъ городскимъ правленіемъ», замѣнившимъ распорядительную думу [7]); причемъ срочныя собранія назначаются, какъ и въ Одессѣ въ опредѣленные положеніемъ сроки; а чрез-

---

[1]) Город. полож., § 46. Приэтомъ черезъ «уполномоченныхъ» могли участвовать и юридическія лица, обладающія недвижимой собственностью въ требуемомъ размѣрѣ—Тамъ же, § 49.

[2]) Тамъ же, § 6.

[3]) Тамъ же, § 53. Мы видѣли, (см. выше, стр. 519, пр. 1), что такіе уполномоченные могли быть избираемы въ общественныя должности по московскому положенію (дополненіе къ нему 1866 года); но не въ выборные, кажется, которые не относились къ «должностямъ»

[4]) Тамъ же, §§ 6 и 55.

[5]) Тамъ же, §§ 5 и 60. Въ должности городской голова утверждается намѣстникомъ.

[6]) Тамъ же, примѣч. къ § 66.

[7]) Тамъ же, § 9.

вычайныя «неиначе, какъ съ разрѣшенія каждый разъ начальника губерніи» [1])

Въ качествѣ чисто административнаго учрежденія вводится тифлисскимъ городовымъ положеніемъ, какъ только что сказано, такъ называемое «распорядительное городское правленіе» [2]) которое составляется изъ того же головы, какъ предсѣдателя, и девяти членовъ, изъ которыхъ восемь—выбираемые городскимъ обществомъ чрезъ посредство выборныхъ собраній, по два отъ каждаго разряда обывателей, на три года и одинъ, «назначаемый правительствомъ» [3]). Такимъ образомъ, вѣроятно, въ виду какихъ либо особыхъ мѣстныхъ и уже никакъ не общественно-городскихъ интересовъ, законодатель возвращается къ члену отъ короны, отъ котораго онъ отказался съ 1862 года по отношенію къ Петербургу, Москвѣ и Одессѣ. Приэтомъ членъ отъ правительства получаетъ несравненно большее значеніе въ правленіи, чѣмъ какое имѣлъ онъ въ петербургской распорядительной думѣ; онъ прямо является олицетвореніемъ какого то правительственнаго надзора: онъ, въ случаѣ распоряженій несогласныхъ съ законами или превышающихъ власть правленія, заявляетъ сначала объ этомъ самому правленію устно, «а если мнѣніе не будетъ уважено», то дѣлаетъ это письменно и въ тоже время доноситъ губернатору [4]).

Отношенія «распорядительнаго правленія» къ общему собранію тифлисскимъ положеніемъ опредѣляется отлично, какъ отъ петербургскаго городоваго положенія съ одной стороны, такъ и отъ московскаго съ одесскимъ съ другой; оно съ одной стороны обязываетъ распорядительное правленіе «въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора» общаго собранія сообщать о такихъ затрудненіяхъ этому послѣднему; съ другой стороны, въ случаѣ несогласія общаго собранія измѣнить свой приговоръ,

---

[1]) Тамъ же, § 8.
[2]) Тамъ же, § 2, 15 и 19.
[3]) Тамъ же, § 19 и 60 и примѣч. къ § 66. Выборные утверждаются губернаторомъ.
[4]) Тамъ же, § 25.

распорядительное правленіе получаетъ право «о разномысліи представить на разрѣшеніе начальства» [1]).

Такимъ образомъ, тифлисское положеніе въ сущности возвращается по данному предмету къ началамъ положенія 1846 года, дѣлая распорядительное правленіе чуть не «начальствомъ» надъ общимъ собраніемъ. Распорядительное правленіе, представляя приговоры общаго собранія на утвержденіе начальства, прилагаетъ къ нимъ свое «мнѣніе» [2]).

Объемъ вѣдомства новыхъ учрежденій Тифлиса тотъ же, что опредѣлялся еще положеніемъ 1840 года, какъ «кругъ вѣдомства» тогдашняго городскаго управленія «съ тѣми измѣненіями, какія допускаются настоящимъ положеніемъ и впредь могутъ быть допущены по усмотрѣнію главнаго начальства» [3]). Измѣненія настоящаго положенія, внесенныя опредѣленіемъ цикла предметовъ срочныхъ засѣданій общаго городскаго собранія, въ сущности нисколько не измѣняютъ дѣла по существу; всѣ эти измѣненія состоятъ въ прибавленіи, такъ сказать, нѣкоторыхъ предметовъ, невходившихъ въ число вѣдаемыхъ городскимъ управленіемъ 1840 года; всѣ эти предметы стоятъ въ тѣсной связи съ производствомъ выборовъ. Во всякомъ случаѣ, если въ этомъ смыслѣ положеніе 1866 года и вноситъ по данному вопросу нѣкоторыя измѣненія сравнительно съ положеніемъ 1840 года, то никакихъ измѣненій не вноситъ оно сравнительно съ положеніями Петербурга и Москвы съ Одессы. Депутатское городское собраніе по тифлисскому положенію не имѣетъ мѣста: его функціи по выборамъ возложены на распорядительное правленіе [4]), которое и заступаетъ его вполнѣ.

Правительственный надзоръ, хотя и нѣсколько въ иныхъ формахъ, чѣмъ онъ имѣлъ мѣсто по городовымъ положеніямъ Петербурга и Москвы съ Одессой, никакъ не менѣе, чѣмъ по этимъ положеніямъ, носитъ характеръ опеки. Приговоры общаго собранія подлежатъ «утвержденію начальства» по тѣмъ же предметамъ,

---

[1]) Тамъ же, § 15.
[2]) Тамъ же.
[3]) Тамъ же, § 20.
[4]) Тамъ же, §§ 71—74.

что и въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ [1]). Отношеніе губернатора къ распорядительному правленію — напоминаетъ отчасти то, которое имѣло мѣсто въ Одессѣ: начальникъ губерніи не предсѣдательствуетъ въ правленіи; но этимъ сходство съ одесскимъ положеніемъ по данному предмету и кончается. Распорядительное правленіе не имѣетъ права, какъ одесская дума, не соглашаться съ распоряженіями губернатора, переносить дѣло на разсмотрѣніе намѣстника; оно должно исполнить распоряженіе губернатора, который одинъ только имѣетъ право обращаться къ «высшему начальству» въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло не можетъ быть рѣшено его властью [2]. Самыя жалобы на распорядительное правленіе приносятся частными лицами «по предметамъ, зависящимъ отъ административной власти» тому же губернатору, который и разрѣшаетъ ихъ собственной властью или передаетъ на рѣшеніе кавказскаго намѣстника [3]). По этимъ же предметамъ «правительственной администраціи» губернское начальство, т. е. тотъ же губернаторъ, «въ случаѣ медленности или бездѣйствія», сначала напоминаетъ объ этомъ управленію, а потомъ, если это ни къ чему не ведетъ, «приступаетъ къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ на счетъ городскаго общества» [4]). Въ случаѣ же «упущеній» по дѣламъ этого рода губернаторъ «имѣетъ право дѣлать замѣчанія» выборнымъ органамъ; а въ случаѣ, «важныхъ безпорядковъ или злоупотребленій» — даже предавать ихъ суду съ устраненіемъ отъ должности, впрочемъ, съ разрѣшенія намѣстника [5]). Непосредственнымъ органомъ губернскаго начальства по отношенію по всему этому является, какъ мы уже видѣли, «членъ отъ правительства» [6]).

По петербургскому, а вмѣстѣ московскому и одесскому положеніямъ распорядительная дума поставлена внѣ всякихъ подчи-

---

[1]) Тамъ же, § 15.
[2]) Тамъ же, § 21.
[3]) Тамъ же, § 27.
[4]) Тамъ же, § 22. Объ этихъ распоряженіяхъ доводится до свѣдѣнія намѣстника.
[5]) Тамъ же, § 23.
[6]) Тамъ же, §§ 24 и 25.

ненныхъ отношеній къ губернскому правленію, въ Тифлиссѣ же не только распорядительное правленіе, не смотря на прямое подчиненіе надзору губернатора, но даже и общее городское собраніе подчиняется въ тоже время и губернскому правленію по вопросу о выборахъ: въ губернское правленіе приносятся жалобы на общее городское собраніе по вопросу о составленіи избирательныхъ списковъ; о рѣшеніи своемъ по этимъ жалобамъ губернское правленіе «немедленно даетъ знать распорядительному правленію для соотвѣтствующихъ измѣненій въ спискѣ избирателей» [1].

Не смотря на такія отношенія городскихъ учрежденій къ правительственнымъ властямъ, тифлисское городовое положеніе 1866 года вноситъ нѣчто новое, незнакомое разсмотрѣннымъ нами до сихъ поръ городовымъ положеніямъ по вопросу объ отношеніи городскихъ учрежденій или по крайней мѣрѣ отдѣльныхъ выборныхъ органовъ городскаго управленія къ самому обществу, его олицетворителю или представителю—общему городскому собранію: это собраніе получаетъ право «разсмотрѣнія дѣйствій должностныхъ лицъ городскаго общественнаго управленія по дѣламъ собственно общественнымъ» [2]. Это право разсмотрѣнія дѣйствій ведетъ къ тому, что «въ случаѣ важныхъ упущеній и злоупотребленій» со стороны выборныхъ должностныхъ лицъ общее собраніе «имѣетъ право постановлять приговоръ объ удаленіи отъ должности означенныхъ лицъ и отыскивать по суду убытки, нанесенные ими городской казнѣ» [3]. Такимъ образомъ, хотя и въ зачаткѣ только, тифлисскимъ городовымъ положеніемъ устанавливается живая связь между обществомъ и его органами. Къ сожалѣнію городовое положеніе не опредѣляетъ точно—вопервыхъ, пользуется ли общее собраніе своимъ правомъ надзора только за отдѣльными должностными лицами или и учрежденіями въ родѣ распорядительнаго правленія, квартирной и другихъ коммиссій, составляемыхъ самимъ общимъ собраніемъ; во вторыхъ оно не указываетъ на способы, путемъ которыхъ общее собраніе можетъ осуществлять это свое право. О жалобахъ частныхъ лицъ, напр

---

[1]) Тамъ же, § 74.
[2]) Тамъ же, § 16.
[3]) Тамъ же.

на дѣйствіе распорядительнаго правленія, мы видѣли, говорится лишь по отношенію къ предметамъ, зависящимъ отъ административной власти; въ этомъ случаѣ жалобы подавались губернатору. Отсюда логически вытекаетъ, что жалобы на тоже распорядительное правленіе по отношенію къ дѣламъ «собственно общественнымъ» идутъ въ общее собраніе; но это только логическій выводъ, законъ молчитъ; онъ молчитъ и о правѣ взысканій или преданія суду цѣлаго распорядительнаго правленія.

Особой, спеціальной рубрики объ отчетности и отвѣтственности положеніе 1866 года не имѣетъ, очевидно и то, и другое въ общемъ то опредѣляется уже существующими нормами.

Нами указано все, касающееся самаго существа городскаго управленія, его основъ, что нормировано тифлисскимъ городовымъ положеніемъ 1866 года иначе, чѣмъ положеніями Петербурга, Москвы и Одессы. А изъ обзора этого всего нельзя не заключить, что отступленія тифлисскаго положенія не идутъ особенно глубоко: въ общемъ это тотъ же строй, съ которымъ мы знакомы уже. Измѣненія касаются того или инаго отдѣльнаго вопроса, хотя и идутъ, случается, въ разрѣзъ съ основными началами всего положенія Да отъ этого положенія еще меньше основаній ждать чего либо въ корнѣ новаго. Оно издается въ то время, когда дѣло кореннаго преобразованія городскаго управленія, притомъ дѣйствительно на иныхъ началахъ, началахъ самоуправленія, если и не близилось къ концу, то во всякомъ случаѣ было значительно двинуто впередъ

Мы представили посильный очеркъ городскаго управленія почти за три четверти настоящаго столѣтія. Въ теченіи всего этого времени городской строй чуть не безпрерывно измѣнялся; не было, можно сказать, года, въ который нельзя было бы встрѣтиться съ тѣмъ или инымъ узаконеніемъ по поводу этого строя. И всѣ эти узаконенія были лишь, если можно такъ выразиться, наслоеніемъ на разъ, въ 1785 году, установленную основу опредѣленій, порой не имѣющихъ общихъ съ этой почвой корней; наслоеніемъ, покрывшимъ эту почву такою толщей, что въ концѣ концовъ до нея трудно добраться. Она какъ бы поглощается

массой тѣхъ измѣненій и прибавленій, которыя имѣли мѣсто въ теченіи этихъ трехъ четвертей столѣтія. Основная мысль жалованной грамоты Екатерины II—дать «городамъ, ихъ обществамъ и членамъ сихъ обществъ выгоды и преимущества» совершенно забывается. Всѣ заботы сосредоточиваются на томъ, въ сущности, чтобы изъ городскихъ учрежденій сдѣлать учрежденія бюрократическія, отличающіяся отъ учрежденій правительственныхъ только по составу. «Обществу» не довѣряли; каждый шагъ его старались обставить извѣстными, закономъ опредѣленными, нормами; выборнымъ общества оставалось лишь исполнять возложенное на него закономъ. Городское общество въ своемъ правѣ обязанности видѣли не право и привилегію, а исключительно обязанность и обязанность тяжелую, къ несенію, отбыванію которой оно и относилось почти такъ, какъ относилось оно къ выборнымъ службамъ въ прошломъ столѣтіи, до изданія положенія 1785 года.

«Поставивъ» къ городскимъ выборнымъ службамъ личный составъ изъ своей среды, общество на весь срокъ службы этого состава становилось внѣ всякихъ отношеній къ нему. Оно не имѣло никакихъ средствъ слѣдить за теченіемъ дѣлъ по городскому управленію, теченіемъ, которое опредѣлялось на тѣхъ же бюрократическихъ началахъ, что и дѣлопроизводство во всѣхъ правительственныхъ учрежденіяхъ. Оно не имѣло этихъ средствъ и по изданіи положеній 1846, 1862 и 1863 годовъ, когда была возстановлена общая дума: засѣданія этой послѣдней не публичны, происходившее въ ней не доступно было и печати; только въ тифлисскомъ положеніи 1866 года мы встрѣчаемся съ постановленіемъ, по которому «приговоры общаго городскаго собранія могутъ быть печатаемы въ мѣстной газетѣ»[1]. Городское управленіе, представляя собою нѣчто не доступное для такихъ средствъ контроля, какъ гласность и печать, въ сущности, стояло внѣ всякаго контроля даже того представительнаго учрежденія, въ которомъ выражалось «все общество»: общая дума только по положенію того же Тифлиса получила нѣчто въ родѣ права на этотъ контроль.

---

[1]) § 14 положенія.

Городскаго общества, какъ единаго цѣлаго, отдѣльныя составныя части котораго были бы связаны общностью интересовъ, не было. То, что положенія называютъ «градскимъ обществомъ» вовсе не было этимъ послѣднимъ: оно представляло собою лишь конгломератъ ничѣмъ, такъ сказать физіологически, по отношенію къ городскому управленію, не связанныхъ сословій, раздѣльность, отчужденность которыхъ другъ отъ друга проводится въ самомъ строѣ городскихъ учрежденій до самаго начала шестидесятыхъ годовъ. Да и что могло быть общаго, объединяющаго между сословіями податными съ одной стороны, привилегированными съ другой; сословіями съ одной стороны тѣсно связанными уже самымъ характеромъ повинностей съ крѣпостнымъ населеніемъ Россіи, зачастую черпающими въ этомъ послѣднемъ свои «лучшія» силы; съ другой—сословіемъ, отношенія котораго къ тому же крѣпостному населенію были діаметрально противоположны; сословіемъ, пользовавшимся по отношенію къ послѣднему частью верховныхъ правъ. Дворянство, введенное въ составъ городскаго общества въ качествѣ настоящихъ обывателей еще въ 1785 года, не могло слиться съ этимъ обществомъ; его фактическое отношеніе къ городовому управленію есть только неизбѣжный и совершенно естественный результатъ сословнаго строя. До 1861 года и не могло быть рѣчи о безсословной организаціи городскаго самоуправленія—скажемъ больше; не могло быть рѣчи о созданіи самаго городскаго общества. Мы видѣли, даже городовое положеніе 1846 года кругъ владѣльцевъ недвижимой собственности, принадлежащихъ къ составу городскаго общества, ограничивало одними дворянами и почетными гражданами. Домовладѣльцы изъ крестьянъ вошли въ составъ городскаго общества лишь по положеніямъ 1862 и 1866 года, т. е. по освобожденіи крестьянъ. Такимъ образомъ, до этого послѣдняго событія городское общество не могло представлять собою совокупность всѣхъ обывателей города, хотя бы и удовлетворяющихъ тѣмъ требованіямъ, которыя установилъ законодатель, какъ условія принадлежности къ городскому обществу. Мы не будемъ здѣсь говорить о вліяніи крѣпостнаго права вообще на общество, не будемъ говорить о совмѣстности его съ водвореніемъ и развитіемъ въ средѣ общества началъ самоуправленія; это завело бы насъ слишкомъ далеко. Мы укажемъ лишь на

фактъ: въ первой половинѣ настоящаго столѣтія всѣ преобразованія и мѣры правительства по городскому устройству и управленію исходили изъ начала сословной организаціи и правительственной опеки; во второй же половинѣ этого столѣтія, съ того момента, когда поднялся вопросъ объ освобожденіи крестьянъ и самый вопросъ о городскомъ самоуправленіи ставится на совершенно иную почву. Когда зашла рѣчь въ концѣ пятидесятыхъ годовъ о преобразованіи городскаго строя всей имперіи, законодатель уже отказался отъ началъ положенія 1846 года, на которыхъ еще строилась, мы видѣли, организація городскаго управленія въ Москвѣ и Одессѣ. Отказавшись отъ этихъ началъ, законодатель вмѣстѣ съ тѣмъ избираетъ и иной путь самой разработки новаго городоваго положенія: къ участію въ ней призывается само общество, мнѣнію котораго дается мѣсто въ небывалыхъ до сихъ поръ размѣрахъ. Фактъ совпаденія во времени этихъ двухъ явленій ни въ какомъ случаѣ не случаенъ. 19 февраля 1861 года рѣшающее вліяніе получаетъ, какъ извѣстно, не по отношенію къ городскому самоуправленію только.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

Очеркъ развитія муниципальнаго строя нѣкоторыхъ государствъ западной Европы въ настоящемъ столѣтіи.

ГЛАВА I.

Муниципальный строй Франціи въ настоящемъ столѣтіи.

ГЛАВА II.

Муниципальный строй Бельгіи.

ГЛАВА III.

Городской строй Пруссіи.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Городское самоуправленіе до изданія городоваго положенія 1870 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городское самоуправленіе на началахъ городоваго положенія 1785 года.

ГЛАВА I.

Судьба городоваго положенія 1785 года при императорѣ Павлѣ I.

ГЛАВА II.

Возстановленіе городоваго положенія 1785 года.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Фактическое состояніе городскихъ учрежденій и общественный строй городской жизни

ГЛАВА I.

Дѣйствительное положеніе городскихъ учрежденій.

ГЛАВА II.

Состояніе города въ первой половинѣ настоящаго столѣтія.

КНИГА ВТОРАЯ.

Новое городовое положеніе (1846 года) для Петербурга и примѣненіе его къ Москвѣ и Одессѣ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

«Положеніе объ общественномъ управленіи С.-Петербурга».

ГЛАВА I.

Очеркъ исторіи разработки новаго городоваго положенія.

ГЛАВА II.

Городское самоуправленіе по положенію 1846 года.

ГЛАВА II.

Городовое положеніе 1846 года, примѣненное къ Москвѣ и Одессѣ.

ГЛАВА ВМѢСТО ПРИЛОЖЕНІЯ.

Очеркъ общественнаго управленія Тифлиса.

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

СТРАН.	СТРОКА.	НАПЕЧАТАНО:	ЧИТАТЬ:
16	11 свер.	муниципальную управу, президируемую etc...	муниципальное управленіе, президируемое...
»	17 снизу	При муниципальной управѣ	При муниципальномъ управленіи
103	13 »	Части это господство не ограничивалось...	Части этого господства не ограничивались...
392	19 »	«депутатъ отъ дворянства»	«депутатъ отъ дворянства» [4]).
»	22 »	....года однако [4])	....года однако [5]). Самое примѣчаніе—на слѣдующей страницѣ.

